

Sitzungsbericht

Nr. 127

Ausgegeben in Bonn am 27. Juli 1954

1954

127. Sitzung des Bundesrates

in Bonn am 23. Juli 1954 um 10.00 Uhr

Vorsitz: Bundesratspräsident Dr. h. c. Zinn
Schriftführer: Dr. Nowack, Minister der Finanzen,
Bevollmächtigter des Landes Rhein-
land-Pfalz

Schleswig-Holstein:
Asbach, Minister für Arbeit, Soziales
und Vertriebene
Dr. Dr. Pagel, Innen- und Kultusminister
Dr. Schaefer, Finanz- und Justizminister

Anwesend:

Baden-Württemberg:
Färny, Minister für Bundesangelegenheiten

Bayern:
Stain, Staatssekretär
Dr. Koch, Staatssekretär
Dr. Guthsmuths, Staatssekretär
Dr. Weinkamm, Staatsminister der Justiz

Berlin:
Dr. Kielinger, Senator für Justiz

Bremen:
van Heukelum, Senator für Arbeit
Wolters, Senator für Wirtschaft

Hamburg:
Dr. Weber, Senator, Bevollmächtigter
der Freien und Hansestadt Hamburg
bei der Bundesregierung

Hessen:
Dr. h. c. Zinn, Ministerpräsident
Zinnkann, stellv. Ministerpräsident und Staats-
minister des Innern

Niedersachsen:
Kopf, Ministerpräsident
Ahrens, Minister für Wirtschaft und Verkehr

Nordrhein-Westfalen:
Dr. Flecken, Minister der Finanzen
Dr. Amelunxen, Justizminister
Dr. Meyers, Innenminister
Dr. Peters, Minister für Ernährung, Landwirt-
schaft und Forsten

Rheinland-Pfalz:
Altmeier, Ministerpräsident
Dr. Zimmer, Minister des Innern und
Sozialminister
Dr. Nowack, Minister der Finanzen
Becher, Minister der Justiz

Tagesordnung:

Zur Tagesordnung 211 C

Mitteilung und Genehmigung von Berichti-
gungen 211 D

- a) Wahl des Präsidenten des Bundesrates
- b) Wahl der Vizepräsidenten
- c) Wahl der Schriftführer

Beschlußfassung: Zum Bundesrats-
präsidenten wird Herr Ministerpräsident
Altmeier, zu Vizepräsidenten die Herren
Ministerpräsident Dr. Zinn, Regierender
Bürgermeister Dr. Dr. Schreiber, Minister-
präsident Arnold und Präsident des Sen-
ats Bürgermeister Kaisen gewählt . . .
Zu Schriftführern werden gewählt die
Herren Minister Dr. Nowack und Senator
Dr. Weber 212 B

Entwurf eines Gesetzes betreffend das Ab-
kommen vom 1. Juli 1953 über die Errichtung
einer Europäischen Organisation für kern-
physikalische Forschung (BR-Drucks. Nr.
246/54) 212 D

Beschlußfassung: Kein Antrag nach
Art. 77 Abs. 2 GG. 213 A

Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung
der Vereinbarung vom 14. Juli 1952 zwischen
der Bundesrepublik Deutschland und der
Schweizerischen Eidgenossenschaft über die
Fürsorge für Hilfsbedürftige (BR-Drucks. Nr.
242/54) 213 A

Beschlußfassung: Zustimmung ge-
mäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit
Art. 78 GG 213 A

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Ände-
rung des Gesetzes über die vorläufige Rege-
lung der Errichtung neuer Apotheken (BR-
Drucks. Nr. 258/54) 213 B

Beschlußfassung: Zustimmung ge-
mäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit
Art. 78 GG 213 B

- (A) Entwurf einer Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (BR-Drucks. Nr. 98/54) 213 B
 Dr. Meyers (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter 213 B
 Farny (Baden-Württemberg), Berichterstatter 215 B
 Bleek, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern 216 D
 Beschlußfassung: Das Einvernehmen mit der Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und hinsichtlich des Werberrats der deutschen Wirtschaft wird nicht erklärt 217 B
- Entwurf einer Verordnung über Speiseeis (BR-Drucks. Nr. 441/53) 217 B
 Dr. Meyers (Nordrh.-Westfalen), Berichterstatter 217 B
 Farny (Baden-Württemberg), Berichterstatter 218 B
 Beschlußfassung: Der Verordnung wird gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nicht zugestimmt 218 D
- Entwurf einer Verordnung über Enteneier (BR-Drucks. Nr. 201/54) 219 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe, daß die vorgeschlagenen Änderungen Berücksichtigung finden 219 A
- (B) Entwurf eines Gesetzes über das Zweite Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 254/54) 219 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf 219 B
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 255/54) 219 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG 219 B
- Entwurf eines Gesetzes betreffend das Übereinkommen Nr. 101 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1952 über den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft (BR-Drucks. Nr. 256/54) 219 B
 Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG 219 B
- Entwurf einer Ersten Verordnung zur Durchführung des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes (BR-Drucks. Nr. 262/54) 219 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 220 D
- Entwurf eines Gesetzes über die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) (BR-Drucks. Nr. 253/54) 219 C
 Stain (Bayern), Berichterstatter 219 C
 Dr. Flecken (Nordrh.-Westf.) 219 D
 Beschlußfassung: Anrufung des Vermittlungsausschusses 221 A
- Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder (BR-Drucks. Nr. 250/54) 221 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 67 GG 221 A
- Entwurf eines Gesetzes betreffend die Treuhandverwaltung über das Vermögen der Deutschen Reichsbank (BR-Drucks. Nr. 251/54) 221 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 134 und 135 in Verbindung mit Art. 78 GG 221 B
- Entwurf eines Gesetzes über das Zweite Zusatzabkommen vom 4. Dezember 1953 zum Zollvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BR-Drucks. Nr. 257/54) 221 B
 Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG 221 B
- (D) Entwurf eines Gesetzes über das Dritte Berichtigungs- und Änderungsprotokoll vom 24. Oktober 1953 zu den Zollzugeständnislisten des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) (BR-Drucks. Nr. 261/54) 221 C
 Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG 221 C
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Herkunftsbezeichnung des Hopfens (BR-Drucks. Nr. 244/54) 221 C
 Dr. Weinkamm (Bayern) 221 C
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 78 GG 222 A
- Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) (BR-Drucks. Nr. 252/54) 222 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG 222 A
- Entwurf einer Achten Durchführungsverordnung zum Getreidegesetz: Vermahlung von inländischem und ausländischem Weizen (BR-Drucks. Nr. 229/54) 222 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe, daß die angenommenen Änderungen Berücksichtigung finden 222 A

- (A) Entwurf eines **Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse in der Fassung vom 3. Februar 1951** (BR-Drucks. Nr. 260/54) 222 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 78 GG 222 B
- Entwurf einer **Verwaltungsanordnung der Bundesregierung zur Änderung der Verwaltungsanordnung über die steuerliche Anerkennung von Sammelwertberichtigungen bei Kreditinstituten vom 25. Juni 1953** (BR-Drucks. Nr. 247/54) 222 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 108 Abs. 6 GG 222 B
- Entwurf einer **Rechtsverordnung zu § 14 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) vom 18. September 1954** — Bundesgesetzbl. I S. 1387 — (BR-Drucks. Nr. 216/54) 222 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe, daß die angenommenen Änderungen Berücksichtigung finden 224 A
- Bericht des **Rechtsausschusses über Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (BR-Drucks. — V — Nr. 8/54) 224 B
- (B) Beschlußfassung: Von einer Äußerung und einem Beitritt soll abgesehen werden 224 B
- Ernennung des **Landgerichtspräsidenten Josef Hartinger zum Bundesanwalt** (BR-Drucks. Nr. 248/54) 224 B
- Beschlußfassung: Der Ernennung des Landgerichtspräsidenten Josef Hartinger zum Bundesanwalt wird gemäß § 149 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 12. 9. 1950 zugestimmt 224 B
- Ernennung des **Oberstaatsanwalts Dr. Walter Wagner zum Bundesanwalt** (BR-Drucks. Nr. 249/54) 224 B
- Beschlußfassung: Der Ernennung des Oberstaatsanwalts Dr. Walter Wagner zum Bundesanwalt wird gemäß § 149 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 12. 9. 1950 zugestimmt 224 B
- Entwurf eines **Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes** (BR-Drucks. Nr. 243/54) 224 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG. Vornahme von Berichtigungen 224 C
- Entwurf einer **Zweiten Verordnung zur Durchführung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes** (BR-Drucks. Nr. 264/54) 224 D
- Dr. Weinkamm (Bayern) 224 D (C)
- Altmeier (Rheinland-Pfalz) 224 D
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe, daß die beschlossene Änderung Berücksichtigung findet 225 A
- Nächste Sitzung 225 C
- Die Sitzung wird um 10.06 Uhr durch den Präsidenten, Ministerpräsident Dr. Zinn, eröffnet.
- Präsident **Dr. ZINN**: Meine Herren! Ich eröffne die 127. Sitzung des Deutschen Bundesrats. Der Bericht über die 126. Sitzung liegt Ihnen gedruckt vor. Falls keine Einwendungen gegen ihn erhoben werden, nehme ich an, daß er vom Hause gebilligt wird. — Ich stelle die Genehmigung des Berichtes durch das Haus fest.
- Von der Ihnen vorliegenden Tagesordnung müssen die Punkte 5, 12, 13 und 24 abgesetzt werden. Nachträglich als Punkt 31 muß in die Tagesordnung aufgenommen werden der
- Entwurf einer **Zweiten Verordnung zur Durchführung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes** (BR-Drucks. Nr. 264/54), da sonst diese Verordnung nicht mehr rechtzeitig behandelt werden könnte. — Ich nehme an, daß das Haus damit einverstanden ist.
- Nach unserer Auffassung können ohne Berichterstattung die Punkte 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 30 und auch der neue Tagesordnungspunkt 31 erledigt werden. Da kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß das Haus mit meinem Vorschlage einverstanden ist. (D)
- Wegen des sachlichen Zusammenhangs, der zwischen den beiden Vorlagen besteht, behandeln wir zweckmäßigerweise die Punkte 14 und 22 zusammen.
- Ehe ich nun in die eigentliche Tagesordnung eintrete, darf ich noch auf folgendes hinweisen: In der 120. Sitzung am 19. März 1954 hat der Bundesrat beschlossen, hinsichtlich des Gesetzes betreffend die Vereinbarung vom 23. Februar 1953 über die **Regelung der Schweizer Frankengrundsulden** von der Anrufung des Vermittlungsausschusses abzusehen. Bei der Beschlußfassung über das Ratifikationsgesetz zu dieser Vereinbarung im Bundestag ist insofern ein Versehen unterlaufen, als dieser Beschlußfassung des Bundestags ein unvollständiger Text des Abkommens zugrunde lag. In der Bundestagsdrucksache Nr. 159 ist versehentlich der Absatz 3 des Artikels 10 des mit der Schweiz abgeschlossenen Abkommens ausgelassen worden. Dieser versehentlich ausgelassene Artikel 10 Absatz 3 des Abkommens lautet:
- Der Eigentümer ist verpflichtet, vorgehende Grundstücksbelastungen löschen zu lassen, soweit sich das Grundpfandrecht mit dem Eigentum in einer Person vereinigt, und zur Sicherung dieses Gläubigeranspruchs eine Löschungsvormerkung zu Gunsten der Gläubigergrundschuld eintragen zu lassen.
- Der Herr Präsident des Bundestags hat in der Sitzung des Bundestags am 15. Juli 1954 auf diesen Fehler hingewiesen. Der Bundestag hat sich der von seinem Präsidenten geäußerten Ansicht ange-

- (A) schlossen, daß es zur Behebung des Versehens nicht notwendig ist, ein neues Gesetz zu erlassen, sondern daß eine Mitteilung im Bundestag über die Korrektur dieses Fehlers genügt.

Ich bin der Meinung, daß auch der Bundesrat sich diesem Verfahren des Bundestags anschließen kann. Hinzu kommt, daß der Präsident des Bundestags bei der Mitteilung über die Verabschiedung des Gesetzes es unterlassen hat, auch den Text des Abkommens nochmals dem Bundesrat zuzuleiten. An sich könnten wir uns also auf den Standpunkt stellen, daß bei unserer Beschlussfassung der Text des Abkommens zugrunde lag, der dem Bundesrat beim ersten Durchgang mitgeteilt worden ist. Beim ersten Durchgang — und das ist wesentlich — ist aber der Artikel 10 in seinem ganzen Wortlaut, also ohne die erwähnte Auslassung, abgedruckt worden. Ich glaube, daß dies ein Grund mehr für uns ist, uns der Art der Behandlung des Versehens durch den Bundestag anzuschließen.

Falls sich kein Widerspruch erhebt, darf ich annehmen, daß der Bundesrat mit dem von mir vorgeschlagenen Verfahren einverstanden ist, daß auch er eine neue gesetzliche Ergänzung nicht für notwendig hält, sondern daß er die Korrektur in dem angegebenen Sinne als ausreichend ansieht.

Schließlich darf ich noch auf folgendes hinweisen: Nach der Verabschiedung des Gesetzes über den **Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen** durch den Deutschen Bundestag hat sich herausgestellt, daß die deutsche Übersetzung der Abkommen in einigen Punkten der **Berichtigung** bedarf. Diese notwendigen Berichtigungen sind hier in der Vorlage, die ich habe, synoptisch zusammengestellt. Das Auswärtige Amt hat nun um eine Mitteilung gebeten, ob gegen die hier gemachten Berichtigungsvorschläge Bedenken erhoben werden oder nicht. Wenn keine Bedenken erhoben werden, dann will das Auswärtige Amt die beschleunigte Verkündung des Gesetzes in der berichtigten Fassung der Abkommen veranlassen. Der Bundestag selbst hat gegen die Veröffentlichung der Abkommen im Bundesgesetzblatt in der berichtigten Fassung mit der Maßgabe keine Bedenken, daß den Herren Abgeordneten nach der Verkündung des Gesetzes ein Exemplar der berichtigten Fassung der Abkommen vorgelegt wird.

Ich habe die Berichtigung nachprüfen und durchsehen lassen. Es handelt sich durchweg um rein redaktionelle Änderungen, um nicht sinnändernde Übersetzungsmängel, so daß ich glaube, daß wir genauso wie der Bundestag verfahren können, daß wir uns also mit diesen Berichtigungen einverstanden erklären und im übrigen dann den berichtigten Text der Abkommen den Mitgliedern des Hauses mitteilen. — Ich darf das Einverständnis des Hauses mit diesem Vorschlag feststellen.

Wir kommen nun zu Punkt 1 der Tagesordnung, zur

- a) Wahl des Präsidenten des Bundesrates
- b) Wahl der Vizepräsidenten
- c) Wahl der Schriftführer

für die am 7. September dieses Jahres beginnende neue Amtsperiode des neuen Bundesratspräsidiums. Die Wahlzeit des gegenwärtig amtierenden

Präsidiums läuft am 6. September 1954 ab. Da die nächste Bundesratssitzung voraussichtlich erst nach dem 7. September 1954 stattfindet, scheint es zweckmäßig, daß wir heute schon das ganze Präsidium neu wählen. (C)

Nach dem seitherigen Brauch, der auf den sogenannten Königssteiner Vereinbarungen beruht, würde dem jetzt amtierenden Bundesratspräsidenten der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz nachfolgen müssen. Das wäre also Herr Ministerpräsident Altmeier. Ich schlage Ihnen deshalb vor, Herrn Ministerpräsident Altmeier mit Wirkung vom 7. September 1954 zum Präsidenten des Bundesrats zu wählen.

Ich werde die Wahl durch länderweisen Aufruf vornehmen lassen. Wer also meinem Vorschlag zustimmt, den bitte ich, mit Ja zu antworten.

Die Abstimmung hat folgendes Ergebnis:

Berlin	Ja
Baden-Württemberg	Ja
Bayern	Ja
Bremen	Ja
Hamburg	Ja
Hessen	Ja
Niedersachsen	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja
Rheinland-Pfalz	Ja
Schleswig-Holstein	Ja

Ich darf feststellen, daß Herr Ministerpräsident Altmeier mit 42 Stimmen zum Präsidenten des Bundesrats gewählt worden ist. Ich darf Herrn Ministerpräsidenten Altmeier im Namen des Hauses meinen Glückwunsch zu dieser Wahl aussprechen. (D)

Nunmehr hätten wir die zukünftigen Vizepräsidenten zu wählen. Ich glaube, wir können die Vizepräsidenten in einem Wahlgang durch Handaufheben wählen. Nach dem seitherigen Brauch wären zu wählen als Erster Vizepräsident Ministerpräsident Dr. Zinn, Hessen, als Zweiter Vizepräsident Regierender Bürgermeister Dr. Dr. Schreiber, Berlin, als Dritter Vizepräsident Ministerpräsident Arnold, Nordrhein-Westfalen, und als Vierter Vizepräsident Präsident des Senats, Bürgermeister Kaisen, Bremen. Wer diesem Vorschlag zustimmt, den bitte ich, die Hand zu erheben. Ich darf feststellen, daß die Herren einstimmig wie vorgeschlagen gewählt worden sind.

Wir kommen zur Wahl der Schriftführer. Hier schlage ich vor, die bisherigen Schriftführer, Herrn Minister Dr. Nowack, Rheinland-Pfalz, und Herrn Senator Dr. Weber, Hamburg, wiederzuwählen. Wer diesem Vorschlag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. Ich darf auch hier feststellen, daß die Herren einstimmig gewählt worden sind.

Ich rufe Punkt 2 der Tagesordnung auf

Entwurf eines Gesetzes betreffend das Abkommen vom 1. Juli 1953 über die Errichtung einer Europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung (BR-Drucks. Nr. 246/54)

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Irgendwelche Ausschußempfehlungen liegen nicht vor. Falls kein Widerspruch erfolgt,

- (A) nehme ich an, daß der Bundesrat beschlossen hat, zu dem erwähnten Abkommen einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen. Widerspruch wird nicht laut; es ist demgemäß beschlossen.

Es folgt Punkt 3 der Tagesordnung

Entwurf eines Gesetzes über die Verlängerung der Vereinbarung vom 14. Juli 1952 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Fürsorge für Hilfsbedürftige (BR-Drucks. Nr. 242/54)

Auch hier erübrigt sich eine Berichterstattung. Anträge der Ausschüsse liegen ebenfalls nicht vor. Ich darf darauf aufmerksam machen, daß im ersten Durchgang zu der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit nicht Stellung genommen worden ist. Es wird notwendig sein, das jetzt nachzuholen. Nach unserer Auffassung handelt es sich hier um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz. Da kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß das Haus diese Auffassung teilt. Falls keine Wortmeldungen erfolgen, darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, diesem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen. Widerspruch wird nicht laut; es ist demgemäß beschlossen.

Wir kommen zu Punkt 4 der Tagesordnung:

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die vorläufige Regelung der Errichtung neuer Apotheken (BR-Drucks. Nr. 258/54)

(B)

Auch hier ist eine Berichterstattung nicht notwendig. Irgendwelche Anträge liegen nicht vor. Ich nehme an, daß der Bundesrat diesem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG, falls keine anderen Stimmen laut werden — gegen die Stimmen des Landes Bayern — zustimmt.

Ich rufe Punkt 6 der Tagesordnung auf:

Entwurf einer Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (BR-Drucks. Nr. 98/54)

Dr. MEYERS (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Das Problem der überregionalen Verwaltungsakte beschäftigt Bund und Länder seit geraumer Zeit. Es handelt sich hierbei um einen besonders schwierigen Einzelfall aus dem größeren Problemkreis, wie das vorkonstitutionelle Recht, besonders aus der Zeit zwischen 1933 und 1945, den rechtsstaatlichen und föderativen Anforderungen des Grundgesetzes angepaßt werden soll.

Diese Anpassung ist besonders schwierig im Bereich der Verwaltung. Auf der einen Seite bestanden bei der zentralistischen Denkweise der nationalsozialistischen Regierung keinerlei Hemmungen, eine Unsumme von Verwaltungszuständigkeiten bei den Reichsministerien anzuhäufen. Auf der anderen Seite handelt es sich zu einem großen Teil um die Erfüllung echter Verwaltungs-

erfordernisse und -bedürfnisse, die auch heute unter den veränderten verfassungsrechtlichen Verhältnissen verwaltungsmäßig eine unverminderte Rolle spielen. Während sich in einer Reihe von Fällen die Verwaltungsarbeit eingespielt hat, traten vornehmlich auf dem Gebiet des Gesundheitswesens nicht zu übersehende Spannungen zwischen den Zentralbehörden des Bundes und der Länder bei der Beantwortung der Frage auf, wer nun die den früheren Reichsministerien obliegenden Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen hat. Diese Spannungen belasten nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sie sind auch geeignet, das Ansehen der Verwaltung, die ja nach außenhin immer als eine Einheit in Erscheinung tritt, zu schädigen.

Es ist daher zu begrüßen, daß die Bundesregierung, einer Anregung des Arbeitskreises I der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer folgend, am 15. März 1954 eine Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von **Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Gesundheitswesens** beim Bundesrat beantragt und damit den nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes vorgezeichneten Weg zur Klärung solcher Zweifelsfragen beschritten hat. Wie auch immer das Verfahren im einzelnen ausgehen mag, so darf der Erwartung Ausdruck gegeben werden, daß die ohne Zweifel schwierige rechtliche Materie durch die Zusammenarbeit der Länder untereinander und der Länder mit dem Bund weitgehend geklärt wird und daß die gewonnenen Erkenntnisse auch die verfassungsrechtlich zulässigen Mittel und Wege aufzeigen, die geeignet sind, nicht nur die äußeren Anlässe, sondern auch den Grund dieser Auseinandersetzung zu beseitigen. Denn es hat sich bei der Erörterung der grundsätzlichen Seite des Problems sowohl im Ausschuß für Innere Angelegenheiten als auch im Rechtsausschuß mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß es in erster Linie die Aufgabe des Bundes hätte sein sollen und weiterhin ist, durch eine verfassungskonforme Gesetzgebung die fraglichen Ermächtigungen, vornehmlich aus der Zeit des Nationalsozialismus, in materieller Hinsicht den Erfordernissen des Grundgesetzes anzupassen und dabei das **Verwaltungsverfahren** in einer Weise zu regeln, das dem **Primat des Verwaltungsvollzuges durch die Länder** gerecht wird.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Punkte:

1. Zulassung von **Ausnahmen gemäß § 20 Abs. 2 des Lebensmittelgesetzes**. Danach war der Reichsminister des Innern befugt, Ausnahmen von den Vorschriften des Lebensmittelgesetzes und den zu ihrer Durchführung erlassenen Verordnung zuzulassen, und zwar für Versuche, die mit seiner Genehmigung angestellt werden, für Erzeugnisse, die zur Ausfuhr bestimmt sind, soweit nicht die Vorschriften des Einfuhrlandes entgegenstehen und für solche Fälle, in denen es vorübergehend mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage erforderlich ist.
2. Die Bewilligung von **Ausnahmen von den Vorschriften des Weingesetzes**, zu der die Reichsregierung nach § 13 Abs. 2 des Weingesetzes im Einzelfall aus Billigkeitsgründen befugt war.

(C)

(D)

- (A)
3. Die Untersagung und Beschränkung des Verkehrs mit vitaminisierten Lebensmitteln aufgrund einer Verordnung vom 1. September 1942, die ihrerseits auf dem Lebensmittelgesetz fußt.
 4. Die Zulassung von gewissen diätetischen Lebensmitteln und Arzneimitteln auf Grund der Verordnung vom 27. 2. 1939, die auf Grund des Süßstoffgesetzes ergangen ist.
 5. Die Erteilung von Ausnahmeerlaubnissen nach der Verordnung über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens, wonach der Reichsminister des Innern bestimmte, an sich verbotene Werbemethoden auf dem Gebiete des Heilwesens im Einvernehmen mit dem Werberat für Wirtschaft zulassen konnte.

Die Vorlage wurde dem Ausschuß für Innere Angelegenheiten als federführendem Ausschuß überwiesen. Mit ihr haben sich fernerhin der Rechtsausschuß, der Agrarausschuß und der Wirtschaftsausschuß befaßt.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten hat zunächst einen Unterausschuß eingesetzt, der die allgemeinen Fragen untersucht hat, die sich aus der Auslegung des Art. 129 Abs. 1 des Grundgesetzes und hinsichtlich der Zuständigkeit für den Erlaß von überregionalen Verwaltungsakten ergeben haben. Er hat sich vor allem auch mit den Argumenten auseinandergesetzt, die in der Vorlage der Bundesregierung für den Zuständigkeitsübergang auf den Bundesminister des Innern angeführt worden sind. Er ist dabei zu der Feststellung gelangt, daß die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß von Verwaltungsakten, die nach Art. 83 des Grundgesetzes den Ländern vorbehalten sind und für die eine Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht zuständig ist, keine Frage des Ermessens ist, sondern nach rechtlichen Gesichtspunkten erörtert und entschieden werden muß, wie sich aus dem Gesamthalt des Grundgesetzes ergibt. Gesichtspunkte, die immer wieder für die Zuständigkeit des Bundes vorgebracht werden, wie etwa bessere Übersichtbarkeit durch die Bundesbehörden bzw. geringere Fähigkeit der Länder, überregionale Verhältnisse zu beurteilen, gegenseitiges Ausspielen der Länder durch die Interessenten, Gefahr widersprechender Entscheidungen, bilden weder für sich allein noch zusammengenommen einen Rechtsgrund für einen Übergang von Zuständigkeiten der ehemaligen Reichsministerien auf die Bundesministerien. Im besonderen bringt jeder landeseigene Vollzug von Bundesgesetzen eine gewisse überregionale Unterschiedlichkeit mit sich. Die Bedeutung dieser Unterschiedlichkeit, die im Einzelfall gewiß gelegentlich zu Unbequemlichkeiten führen kann, wird aber im allgemeinen stark übertrieben. Im übrigen besteht Einvernehmen unter allen Ländern, daß die Entscheidungen der Länder beim landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen in ihrer Wirksamkeit grundsätzlich nicht auf die Landesgrenzen beschränkt, sondern im gesamten Bundesgebiet, von den anderen Ländern also, anzuerkennen sind.

Andererseits ist der Ausschuß für Innere Angelegenheiten mit Mehrheit zu der Überzeugung gelangt, daß es nicht richtig sein würde, dem Bund grundsätzlich die Zuständigkeit zum Erlaß überregionaler Verwaltungsakte zu bestreiten. Es kann

sich dabei allerdings immer nur um ganz besonders gelagerte Ausnahmefälle handeln, die an strenge verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebunden sind. Diese Voraussetzungen sind nach der von der Mehrheit gebilligten Ansicht, die der Ausschuß seiner Stellungnahme zu den einzelnen Punkten zu Grunde gelegt hat, nur dann gegeben, wenn erstens auch durch den Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die zur wirksamen Handhabung unerlässlich notwendige Einheit der Verwaltungspraxis nicht hergestellt werden kann und zweitens entweder die Unterschiedlichkeit des Vollzugs die Grundlagen des wirtschaftlichen oder des sozialen Gefüges des Bundes oder anderer Länder berührt, insbesondere wenn grundlegende Fragen der Außenhandelspolitik oder sonstiger durch den Bund wirksam wahrnehmbarer Interessen berührt werden, oder sich die Zuständigkeit des Bundes aus einem sonstigen Grunde unstreitig ergibt. (C)

Um eine möglichst zusammenhängende Berichtserstattung zu gewährleisten, darf ich an dieser Stelle darauf hinweisen, daß sich auch der Rechtsausschuß mit der grundsätzlichen Seite des Problems sehr eingehend befaßt hat, und zwar ebenfalls auf Grund der Empfehlungen eines von ihm eingesetzten Unterausschusses. Auch der Rechtsausschuß geht davon aus, daß bestimmte äußere Merkmale, die in der Begründung der Vorlage der Bundesregierung stark in den Vordergrund gestellt sind und die ich bereits im Zusammenhang mit den allgemeinen Feststellungen des Ausschusses für Innere Angelegenheiten wiedergegeben habe, nicht geeignet sind, die Zulässigkeit überregionaler Verwaltungsakte zu begründen. Auch der Rechtsausschuß gelangte zu der Feststellung, daß die Zulässigkeit überregionaler Verwaltungsakte nur begründet werden kann, wenn erstens die durch die Änderung des vorkonstitutionellen Rechts, den Erlaß von Rechtsverordnungen, den Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften und die Begründung von Einzelanweisungen der Bundesregierung sowie die durch Verwaltungsvereinbarungen der Länder zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, eine erforderliche einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen, nicht in Betracht kommen oder ausgeschöpft sind und zweitens ein bestimmter Sachverhalt wegen seiner überländermäßigen Bedeutung sinnvollerweise nur von obersten Bundesbehörden geregelt werden kann oder wenn ein Anknüpfungspunkt im Inland überhaupt fehlt, so z. B., wenn Personen oder Sachen im Ausland von einer Verwaltungsmaßnahme betroffen werden. (D)

Der Rechtsausschuß hält die Beurteilung dieser Voraussetzungen für eine Rechtsfrage, bei deren Beantwortung Zweckmäßigkeitserwägungen nur in begrenztem Umfang eine Rolle spielen dürfen.

Legt man nun die vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten und vom Rechtsausschuß erarbeiteten Maßstäbe an die zur Entscheidung gestellten Fragen, so ergibt sich im einzelnen folgendes:

Zu Ziff. 1 — Zulassung von Ausnahmen nach dem Lebensmittelgesetz: Wenn auch die zugrunde liegende Ermächtigung als Bundesrecht fortgilt, so ist die in ihr enthaltene Verwaltungszuständigkeit des früheren Reichsministers des Innern nicht auf den Bundesminister des Innern übergegangen. Wesentlich erscheint hierbei insbesondere zunächst der Hinweis, daß vor 1933 die Zulassung von Versuchen ohnehin von den obersten Landesbehörden ausge-

(A) sprochen wurde und daß die Zulassung von Ausnahmen mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage als eine kriegs- und nachkriegsbedingte Maßnahme zur Zeit keine Bedeutung mehr hat. Soweit es sich um die Zulassung von Erzeugnissen handelt, die für die Ausfuhr bestimmt sind, haben sich nach den Erfahrungen der obersten Gesundheitsbehörden der Länder ernstliche Schwierigkeiten bei der Beurteilung der in Betracht kommenden Ausnahmetatbestände nicht ergeben. Zu Tage getretene Unterschiedlichkeiten in der Verwaltungspraxis haben im übrigen den Zweck des Gesetzes, nämlich dem Schutz der Volksgesundheit und des Verbrauchers zu dienen, nicht in Frage gestellt. In Zukunft ist mit Schwierigkeiten um so weniger zu rechnen, als unter den Ländern, wie ich bereits im allgemeinen Teil meines Berichts dargelegt habe, Einvernehmen darüber besteht, daß die von einem jeden Land getroffenen Entscheidungen in der ganzen Bundesrepublik gelten und daher gegenseitig anzuerkennen sind. Im übrigen kann die gebotene Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis der Länder durch allgemeine Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats sichergestellt werden.

Der Rechtsausschuß des Bundesrats hat sich dieser Empfehlung angeschlossen.

Zu Ziff. 2 — **Bewilligung von Ausnahmen gemäß § 13 Abs. 2 des Weingesetzes:** Die Zuständigkeit zur Erteilung der Ausnahmegenehmigung, die auf einer als Bundesrecht fortgeltenden Rechtsgrundlage beruht, ist nach Ansicht des Ausschusses für Innere Angelegenheiten auf den Bundesminister des Innern übergegangen. Allgemeine Verwaltungsvorschriften können auf diesem Gebiet nicht wirksam erlassen werden, da die im Wege der Billigkeit zu regelnden Ausnahmefälle sehr unterschiedlich gelagert und von Fall zu Fall mit Rücksicht auf die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen individuell zu entscheiden sind. Ferner wirken die Ausnahmeregelungen unbeschadet der jeweils freigegebenen Mengen erheblich auf die Außenhandelsbeziehungen des Bundes zurück. Hinzu kommt, daß die zuständigen Landesbehörden nach § 15 des Weingesetzes unbeschadet einer etwaigen Bundeszuständigkeit in der Lage sind, gewisse, wenn auch nicht so weitgehende Ausnahmeregelungen zu treffen. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß diese Ermächtigung bereits 1918 der Reichsregierung mit Rücksicht auf das damals aufgetretene Bedürfnis eingeräumt wurde. Der Rechtsausschuß hat sich bei einem Stimmenverhältnis von 5:5 nicht für einen Zuständigkeitsübergang auf den Bund ausgesprochen, angesichts des Stimmenverhältnisses aber auch nicht dazu entschließen können, eine ablehnende Stellungnahme dem Bundesrat in diesem Punkte ausdrücklich zu empfehlen.

Zu Ziff. 3 — **Untersagung oder Beschränkung des Verkehrs mit vitaminisierten Lebensmitteln.**

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten hat die Frage dahingestellt sein lassen, ob die Ermächtigung die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erforderliche Konkretisierung durch die Bezugnahme auf das Lebensmittelgesetz erhalten hat. Ungeachtet dieser Zweifelsfrage steht er jedoch auf dem Standpunkt, daß auch bei einer etwaigen Fortgeltung als Bundesrecht die Ermächtigung aus den gleichen Gründen, wie zu Ziff. 1 erörtert, nicht auf den Bundesminister des Innern übergegangen ist. Im übrigen würde bei einer Verwaltungszuständig-

keit des Bundesministers des Innern die Bekämpfung von Mißständen auf dem Gebiet der Lebensmittelüberwachung nur erschwert werden, da — auch unter Zugrundelegung des Antrags des Bundesministers des Innern — die Länder für die Anmeldung weiterhin zuständig bleiben und die für die Anmeldung und das nachträgliche Verbot zuständigen Stellen damit auseinanderfallen würden. (C)

Der Rechtsausschuß ist im Ergebnis ebenfalls dazu gelangt, einen Zuständigkeitsübergang abzulehnen. Er weicht jedoch in der Begründung von der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten ab, da seines Erachtens die in der Verordnung vom 1. Mai 1952 enthaltene Ermächtigung ungültig geworden ist, weil sie an keinerlei materielle Voraussetzungen gebunden und deshalb mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar ist. Allerdings wäre aus den vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten angegebenen Gründen ein Zuständigkeitsübergang nach Ansicht des Rechtsausschusses auch dann zu verneinen, wenn die Verordnung als Bundesrecht weitergelten würde.

Zu Ziff. 4: — **Verordnung über den Verkehr mit Süßstoff.**

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten hat es auch hier dahingestellt sein lassen, ob die Ermächtigung für die Bezugnahme auf das Süßstoffgesetz hinreichend konkretisiert ist und ob etwa die Bedenken dadurch gegenstandslos werden, daß die Verwaltung nur zum Erlaß begünstigender Verwaltungsakte ermächtigt wird; denn auch bei Fortgeltung liegen die Voraussetzungen für einen Zuständigkeitsübergang nicht vor. Bei dem Vollzug des § 5 Nr. 10 der Süßstoffverordnung durch die Länder haben sich in der Praxis bisher überhaupt noch keine Schwierigkeiten ergeben. Wenn überhaupt, so könnten nur bei einem stärkeren Überwiegen kommerzieller Gesichtspunkte Bedenken gegen eine etwaige — in Wirklichkeit aber nicht feststellbare — unterschiedliche Handhabung durch die Länder hergeleitet werden. Solche Gesichtspunkte stehen aber nur in ganz geringem Umfang zur Erörterung. In erster Linie geht es um Fragen der Gesundheitsaufsicht, die von den Ländern ohne weiteres einheitlich wahrgenommen werden kann und muß. (D)

Der Rechtsausschuß hat sich der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten angeschlossen. Der einschränkende Hinweis im Protokoll des Rechtsausschusses und in der Empfehlungsdrukache über die bei Ziff. 3 aufgetretene Divergenz in der Beurteilung der Ermächtigungsgrundlage ist insoweit nicht zutreffend.

Zu Ziff. 5: **Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach der Polizeiverordnung über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens.**

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten hat auf Grund der kürzlich gefällten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Zweifel an der Fortgeltung der Verordnung als Bundesrecht nicht mehr erhoben. Er hat es fernerhin dahingestellt sein lassen, ob die im übrigen weiterhin als gültig anzusehenden Ermächtigungen als Bundes- oder Landesrecht fortgelten. Selbst wenn das erstere der Fall sein sollte, ist der Bundesrat der Auffassung, daß sie auf den Bundesrat nicht übergegangen sind. Die fraglichen Entscheidungen können nur in engstem Zusammenhang mit der von den Ländern ausübenden allgemeinen Gesundheits-

- (A) aufsicht getroffen werden, zumal die unerlaubten Werbungen häufig mit einer unerlaubten Ausübung des Heilberufs zusammentreffen. Hier ist nicht der überregionale Zusammenhang, sondern die örtliche Kenntnis des Antragstellers und seiner Methoden ausschlaggebend für die Beurteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung. Die Genehmigung von Gutachten und Zeugnissen gemäß § 9 Abs. 3, die unter Umständen überregionale Auswirkungen haben könnte, tritt in der Praxis nicht in Erscheinung. Der Rechtsausschuß hat sich dieser Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten angeschlossen.

Ferner haben sich der Agrar- und der Wirtschaftsausschuß mit dieser Vorlage befaßt. Der Agrarausschuß wird selbständig berichten. Der Wirtschaftsausschuß hat von einer Stellungnahme zu der Vorlage abgesehen, weil sie in wirtschaftspolitischer Hinsicht ohne Bedeutung ist.

Präsident **Dr. ZINN**: Meine Herren! Im Augenblick befindet sich eine Gruppe von Damen und Herren aus Indien und Pakistan im Saal, darunter Vertreter des politischen Lebens, aber auch Wirtschaftler dieser beiden Länder, ferner Abgeordnete und schließlich der Generalsekretär der **All India Scheduled Castes Federation**. Ich heiße die Damen und Herren im Sitzungssaal des Deutschen Bundesrats auf das herzlichste willkommen.

(Beifall.)

- (B) **Farny** (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Wie Sie aus den Ausführungen des Herrn Berichterstatters des Ausschusses für Innere Angelegenheiten entnommen haben, unterscheiden sich die Voten des Ausschusses für Innere Angelegenheiten und des Agrarausschusses nur in einem Punkt. Während der Agrarausschuß eine Zuständigkeit des Bundesministers des Innern auch für die **Ausnahmebewilligungen nach § 13 des Weingesetzes** ablehnt, schlägt der Ausschuß für Innere Angelegenheiten insoweit eine positive Entscheidung gemäß Art. 129 Abs. 1 Satz 2 vor.

Hierzu darf ich namens des Agrarausschusses folgendes bemerken. Die nach § 13 Abs. 2 Satz 3 des Weingesetzes möglichen Ausnahmegenehmigungen betreffen zwei durchaus verschieden gelagerte Tatbestände, nämlich die Fälle des Abs. 2 Satz 1 und die Fälle des Abs. 2 Satz 2. In den Fällen des Satzes 1 handelt es sich um Tatbestände ausschließlich innerwirtschaftlicher Art. Es geht hier also beispielsweise darum, daß von den Verschnittvorschriften des Weingesetzes und von den Vorschriften über die Zuckering Ausnahmen bewilligt werden können. Insofern handelt es sich nach unserer Auffassung um Entscheidungen, die ihrer Natur nach ganz eindeutig in die Länderzuständigkeit gehören. Man kann hier sogar die Auffassung vertreten, daß diese Entscheidungen nicht einmal der obersten Landesbehörden würdig sind, vielmehr zweckmäßig von nachgeordneten Landesdienststellen erledigt werden.

Etwas anders ist die Sachlage in den Fällen des Abs. 2 Satz 2. Hier geht es um den **aus dem Ausland eingeführten Wein**. Insofern war der Agrarausschuß in seiner Mehrheit der Auffassung, daß die obersten Landesbehörden durchaus im Stande

sind, mit diesen Entscheidungen fertig zu werden, und daß sie überdies wegen ihrer weiterreichenden Erfahrungen sogar geeigneter erscheinen als ein Bundesministerium. Sollten sich wirklich einmal bei der Handhabung Mißstände ergeben, so kann die Arbeit der obersten Landesbehörden ohne Schwierigkeiten durch den Erlaß von Rechtsverordnungen oder von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, gegebenenfalls auch durch Verwaltungsvereinbarungen, koordiniert werden. (C)

In grundsätzlicher Hinsicht ist der Agrarausschuß schließlich der Meinung, daß die in § 13 Abs. 2 des Weingesetzes angesprochenen Tatbestände sich ihrer Art nach durchaus nicht von den übrigen in der Vorlage behandelten Fälle unterscheiden. Der Ausschuß glaubt, daß es aus diesem Grunde eigentlich nicht ganz folgerichtig wäre, gegenüber der Vorlage der Bundesregierung eine gespaltene Stellungnahme einzunehmen. Dies erscheint uns umso gefährlicher, als einer solchen Entscheidung nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 ganz naturgemäß eine präjudizielle Wirkung in Richtung auf andere Gesetze und Verordnungen zukommt.

BLEEK, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Herren! Die Verhandlungen zur Herbeiführung einer gemeinsamen Entscheidung der Bundesregierung und des Bundesrats nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 GG über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiete des Gesundheitswesens haben, wie aus der Berichterstattung hervorgeht, die Ausschüsse des Bundesrats sehr eingehend beschäftigt. Dabei ist es zur weiteren Vertiefung dieses außerordentlich schwierigen Problems der sogenannten **überregionalen Verwaltungsakte** oberster Bundesbehörden gekommen. Entgegen der Auffassung der Ausschüsse des Bundesrats — mit Ausnahme dieses einen Punktes —, hält die Bundesregierung, die in der Begründung zum Beschluß vom 15. März 1954 ihren Standpunkt in dieser Frage, soweit das zur Lösung der in Rede stehenden Fälle erforderlich war, mitgeteilt hat, an ihrem Standpunkt und an ihrer Rechtsauffassung fest, daß alle genannten **Ermächtigungen** fortgelten, und zwar als **Bundesrecht**, und daß sie auf den **Bundesminister des Innern** als nunmehr sachlich **zuständige Behörde** übergegangen sind. (D)

Die Bundesregierung glaubt, daß trotz der eingehenden und außerordentlich dankenswerten Untersuchungen der Ausschüsse zu dem sehr schwierigen Problem der überregionalen Verwaltungsakte heute und hier noch nicht das letzte Wort gesprochen werden kann. Ich glaube Ihr Einverständnis annehmen zu können, meine Herren, wenn ich sage, daß uns nähere Ausführungen zu diesem Punkte in ein sehr tiefgründiges verfassungsrechtliches und juristisches Kolleg hineinführen würden, und Sie deshalb mit mir einverstanden sind, wenn ich davon absehe. Auf der anderen Seite ist die Angelegenheit aber nicht nur für diesen Fall, sondern auch grundsätzlich von solcher Bedeutung, daß das Bundesministerium des Innern als federführendes Ressort seine Rechtsauffassung auch zur weiteren Vertiefung des Problems nochmals näher begründet und dabei zu wesentlichen Ergebnissen auch der Ausschußberatungen Stellung genommen hat. Zur Fortführung der Debatte im geeigneten Augenblick darf ich Ihnen diese Stellungnahme im Laufe der Sitzung verteilen lassen

- (A) und wäre dankbar, wenn sie zu Protokoll genommen werden könnte.
(Die Stellungnahme ist als Anlage zum Sitzungsbericht beigelegt.)

Dr. ZINN: Wortmeldungen liegen nicht vor. Die Schwierigkeit ist, Herr Staatssekretär, daß wir über die Angelegenheit entscheiden müssen. Ich nehme an, daß die Argumente, die das Bundesinnenministerium in dieser Denkschrift niedergelegt hat, auch im Ausschuß schon erörtert worden sind.

(Bleek: Sie sind im Ausschuß erörtert worden!)

Es handelt sich um zweierlei, nämlich zunächst um die Entscheidung der Frage, wer an Stelle des früheren Reichsministers des Innern für eine Reihe von Verwaltungsakten in Zukunft zuständig sein soll, ferner wer an die Stelle des früheren sogenannten Werberats der deutschen Wirtschaft in Zukunft tritt. Das eine wären die Ziffern 1 bis 4, das andere ist in den Empfehlungen der Ausschüsse als Ziffer 5 bezeichnet worden.

Nunmehr ist die Situation so, daß nach BR-Drucks. Nr. 98/1/54 der Agrarausschuß empfiehlt, das Einvernehmen des Bundesrats nicht zu erklären; das bezieht sich auf die Ziffern 1 bis 4, Ersatz der Zuständigkeit des Reichsministers des Innern. Das wäre der weitergehende Antrag, soweit die Ziffern 1 bis 4 in Frage kommen. Ich lasse deshalb zunächst über die Empfehlung des Agrarausschusses abstimmen. Wer für diese Empfehlung ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist mit 21 Stimmen die Mehrheit. Danach hat der Bundesrat beschlossen, sein Einvernehmen mit der Entscheidung über die sachliche Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens gemäß Artikel 129 Absatz 1 Satz 2 GG nicht zu erklären.

- (B) Nun kommen wir zur Frage der Bestimmung der Zuständigkeit für den früheren Werberat der deutschen Wirtschaft, Ziff. 5. Hier liegt eine Empfehlung des federführenden Ausschusses und auch des Rechtsausschusses, wiedergegeben in Ziff. 4 der Drucksache, vor. Wer dieser Empfehlung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. — Ich darf also feststellen, daß auch hier das Einvernehmen nicht erklärt worden ist.

Ich rufe nunmehr auf Punkt 7 der Tagesordnung:

Entwurf einer Verordnung über Speiseeis
BR-Drucks. Nr. 441/53).

Dr. MEYERS (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Wie Ihnen nach dem Ergebnis der Ausschußberatungen bekannt ist, hat sich zu dem Entwurf einer Verordnung über Speiseeis innerhalb der Ausschüsse des Hohen Hauses keine übereinstimmende Meinung ergeben. Der Wirtschaftsausschuß hat die Verordnung abgelehnt; die übrigen Ausschüsse haben, allerdings mit zahlreichen Änderungen, zugestimmt. Aber man braucht in den Protokollen über die Sitzungen dieser Ausschüsse nur ein wenig zwischen den Zeilen zu lesen, um zu erkennen, daß diese Zustimmung einen etwas melancholischen Unterton hat.

Ich mache mich hier zum Sprecher derjenigen, die die Zustimmung des Bundesrats zu dieser Verordnung nicht für richtig halten. Gewiß bin auch ich der Auffassung, daß es unsere Aufgabe ist, unsere Mitbürger vor den gesundheitlichen Gefahren zu schützen, die sich aus dem Genuß schlechten Speiseeises ergeben. Aber ich bin ebenso sehr der Meinung, daß wir uns zweckmäßigerweise doch noch einmal überlegen sollten, ob der Weg, den diese Verordnung hierfür einschlägt, wirklich der richtige ist. Dazu möchte ich folgendes feststellen.

Erstens: Die neue Verordnung beruht in ihrem ersten Teil auf der Speiseeisverordnung vom 15. Juli 1933. Man hat die damals erlassenen Vorschriften insoweit ziemlich unverändert übernommen. Meines Erachtens wäre es richtiger gewesen, statt dessen den Wert und den Wirkungsgrad dieser Vorschriften in der Vergangenheit doch einmal etwas näher zu überprüfen; denn nicht alles, was alt und überkommen ist, ist deshalb schon gut. Wenn ich mir beispielsweise den alten und den neuen Katalog des § 2 der Verordnung ansehe, in dem die einzelnen Eissorten nach Eiercremeeis oder Cremeis, Fruchtis, Rahmeis oder Sahneis, Milchspeiseeis, Eiscreme, Einfachcremeis, Einfacheis oder Kunstspeiseeis unterschieden werden und dazu eine kochbuchähnliche Anleitung zur Herstellung dieser Eissorten gegeben wird, dann frage ich mich doch wirklich nach dem Zweck dieser Operation.

Ich habe als schlichter Gelegenheitskonsument von Eis einmal eine Eisspeisekarte entwendet — ich werde sie aber wieder zurückgeben —

(Heiterkeit.)

und habe gesehen, daß von Vanilleeis, Schokoladeneis, gemischtem Eis, gemischtem Eis mit Sahne, Eisbecher mit Früchten, Tutti-Frutti, Ananaseisbecher und ähnlichem die Rede ist, aber niemals von einer der Sorten, die diese Verordnung auführt.

(Heiterkeit)

Offensichtlich geht diese Verordnung in ihrem § 2, der seit mehr als 20 Jahren normiert ist am Leben vorbei. Es will mir also scheinen, daß hier eine verordnungsmäßige Vorschrift sich nicht in die Wirklichkeit übersetzt hat und die Vorlage offensichtlich dennoch dabei verbleiben und weiterhin für die nächsten Jahre oder Jahrzehnte an der Wirklichkeit vorbeikutschieren will. Das scheint mir vom Gesetzgeber aus gesehen nicht der richtige Weg zu sein.

Zweitens: Man mag der Meinung sein, daß die Vorschriften der Verordnung von 1933 unseren heutigen Verhältnissen nicht mehr angemessen sind. Aber auch dann bleibt die andere Frage, ob es wirklich notwendig ist, nunmehr für jede gewerbsmäßige Herstellung und für jeden gewerbsmäßigen Vertrieb von Speiseeis umfangreiche Genehmigungsvorschriften einzuführen und damit die Verpflichtung zur ärztlichen Untersuchung für einen umfangreichen Kreis von Menschen zu verbinden, die mit dieser Herstellung und mit diesem Vertrieb etwas zu tun haben.

Wir sollten uns überlegen, ob wir das hier gesteckte Ziel nicht auch auf dem viel einfacheren Wege einer Anzeigepflicht erreichen, die es gestattet, in den Fällen einzugreifen, in denen hierzu

(A) wirklich ein Anlaß gegeben ist. Bei dem in der Verordnung vorgesehenen Verfahren scheinen mir die von der Gesundheitspolizei zu wahren Interessen in keinem rechten Verhältnis zu dem zu erwartenden **Verwaltungsaufwand** zu stehen. Ich habe sogar den Verdacht, daß hier die Gefahr besteht, daß sich ein neuer Berufsstand der Keimzähler bildet mit allen sich daraus ergebenden berufsständischen Konsequenzen für die Bundesgesetzgebung.

(Heiterkeit.)

Im übrigen wird eine wirksame Überwachung der Betriebsanlagen und des Betriebspersonals sich praktisch nicht ohne Vornahme von Kontrollen, wie sie in § 6 des Lebensmittelgesetzes vorgesehen sind, durchführen lassen. Eine derartige Überwachung ist aber auch schon dann gewährleistet, wenn dem Betrieb lediglich eine Anzeigepflicht auferlegt wird.

Drittens: In den Ausschußverhandlungen ist die Frage erörtert worden, wie das gleiche Gebiet berührende Vorschriften anderer Gesetze mitaufgefangen werden könnten. Das ist in dem vorliegenden Entwurf nur insoweit gelungen, als es sich um die Verordnung über Speiseeiswirtschaften vom 16. Juli 1934 handelt. Dagegen bleiben nach wie vor **Kollisionen mit den Vorschriften des Gaststättengesetzes** insofern, als Inhaber von Gaststätten und von Konditoreien Speiseeis herstellen und vertreiben wollen. Hier bleibt also ein **doppelseitiges Verwaltungsverfahren**, das mir durchaus unerwünscht erscheint.

(B) Im ganzen halte ich den Entwurf in der vorliegenden Fassung nicht für entscheidungsreif. Die in ihm zum Ausdruck kommende **Tendenz zur Vollreglementierung** ist bedenklich. Ich erinnere insoweit an die Ausführungen, die ich über das Personenbeförderungsgesetz an der gleichen Stelle gemacht habe. Der Entwurf läßt im ganzen eine **kritische Abwägung von unabweisbaren gesundheitspolizeilichen Interessen und allgemeinen staatspolitischen Erwägungen** vermissen. Diese Mängel können meines Erachtens durch eine weitere Überarbeitung im Bundesrat nicht behoben werden, weil sie die Grundkonzeption der Vorlage berühren.

Ich bitte deshalb das Hohe Haus, die Zustimmung zu diesem Entwurf in der vorliegenden Form abzulehnen.

FARNY (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Ich habe dem Hohen Hause noch die Auffassung des Agrarausschusses zu einer Frage vorzutragen, die ihn ganz besonders berührt hat.

Nach § 8 Nr. 1 Buchst. c ist ein Speiseeis als gesundheitsschädlich anzusehen, das in 1 ccm mehr als 150 000 Keime enthält. In dieser Hinsicht versucht der Entwurf eine Regelung zu treffen, für die die Zeit noch nicht reif ist. Es ist nämlich so, daß es für die Feststellung der Gesundheitsgefährdung nicht oder jedenfalls nur sehr bedingt auf die Menge der Keime ankommt, sondern vielmehr auf die Spezies. Es gibt unter diesen Keimen eine beachtliche Anzahl, die keineswegs gesundheitsschädlich, vielmehr gesundheitsfördernd sind, wie z. B. die Milchsäurebakterien.

Hinzu kommt, daß unter den Wissenschaftlern hinsichtlich der **Keimzahlermittlung** noch keine einheitliche Auffassung festzustellen ist. Je nach den angewandten Methoden differieren die Ergeb-

nisse außerordentlich. Gestern noch hatten wir Gelegenheit, uns mit den **Spitzenvertretern der deutschen Milchwissenschaft** zu unterhalten, und zwar waren dies 4 Professoren der Bundeslehr- und Forschungsanstalt in Kiel und 3 Professoren der Staatlichen Bayerischen Milchwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsanstalt in Weihenstephan und der Landwirtschaftlichen Hochschule in Hohenheim. Die von mir genannten Experten haben die Auffassung des Agrarausschusses in vollem Umfang bestätigt und erklärt, daß es im Augenblick keine von der Wissenschaft allgemein anerkannte Routineverfahren zur Feststellung von Keimzahlen gibt. Sie haben außerdem unsere Auffassung bestätigt, daß es nicht so sehr auf die Menge als auf die Spezies der festgestellten Keime ankommt. Was unser Erstaunen und unsere Verwunderung ganz besonders erweckte, war die Feststellung, daß in der Vorarbeit zu diesem Entwurf nicht ein einziger dieser im In- und Ausland anerkannten und renommierten Vertreter der deutschen Milchwissenschaft gehört worden ist.

Wir müssen also die Einführung einer allgemeinen Keimzahl im jetzigen Zeitpunkt ablehnen.

Vom Standpunkt des Agrarausschusses muß aber mit besonderem Nachdruck weiterhin auf folgendes hingewiesen werden. Für **Trinkmilch** bestehen hinsichtlich der **Keimzahlen** zur Zeit keine Vorschriften. Es wird Sache der Bundesressorts sein, in der in Aussicht genommenen **Novelle zum Milchgesetz** dieses Problem einer Regelung zuzuführen. Bei dieser Sachlage muß unseres Erachtens zur Zeit eine Regelung abgelehnt werden, die für die Milch, die zur Herstellung für Speiseeis verwendet wird, ganz andere und vor allem viel schärfere Anforderungen stellt, als es bei der Trinkmilch der Fall ist. Würde die Vorlage in der Regierungsfassung oder gar in der verschärften Fassung, die der Ausschuß für Innere Angelegenheiten vorschlägt, angenommen, so würde dies die Verwertung der normalen Trinkmilch im Speiseeis ganz oder fast völlig ausschließen, ein Ergebnis, das dem allseitigen Bestreben zur Erhöhung und Hebung des Trinkmilchkonsums eindeutig zuwiderlaufen würde.

Unsere Vorbehalte und die Bedenken des Agrarausschusses gegen die Verordnung haben nach den erwähnten neuesten Überprüfungen noch an Gewicht gewonnen und unsere Empfehlungen, die wir in der Bundesratsdrucksache niedergelegt haben, umso mehr erhärtet.

Präsident **Dr. ZINN**: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir kommen zur Abstimmung.

Vom Wirtschaftsausschuß ist empfohlen worden, die Verordnung abzulehnen, also die Zustimmung des Bundesrats nicht zu erteilen. Das ist der weitergehende Antrag. Wer diesem Antrag zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Danach hat der Bundesrat beschlossen, der **Verordnung über Speiseeis** gemäß Artikel 80 Absatz 2 GG nicht zustimmen.

Ich darf aber bemerken, daß dieser **Beschluß des Bundesrats**, über den konkreten Anlaß hinaus, eine etwas **grundsätzliche Bedeutung** hat. Der Bundesrat hat bereits bei früherer Gelegenheit zum Ausdruck gebracht, daß er nicht gewillt ist, der Neigung mancher Bundesverwaltungen zu folgen, alle möglichen Fragen bis ins letzte gesetzlich oder durch Verordnungen zu regeln. Der **Bundesrat wendet sich mit Nachdruck gegen diese Art von Perfektionismus**.

(A) Ich rufe auf Punkt 8 der Tagesordnung:

Entwurf einer Verordnung über Enteneier
(BR-Drucks. Nr. 201/54)

Berichterstattung erübrigt sich. Es liegen einige Änderungsanträge vor. Ich glaube, über diese Anträge auf BR-Drucks. Nr. 201/1/54 kann en bloc abgestimmt werden. — Widerspruch erfolgt nicht. Wer den Änderungsanträgen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Ich stelle fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, dieser Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe zuzustimmen, daß die soeben angenommenen Änderungen Berücksichtigung finden.

Ich rufe Punkt 9 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über das Zweite Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 254/54)

Auch hier kann von der Berichterstattung abgesehen werden. Der zuständige Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik hat die **Zustimmungsbedürftigkeit** dieses Ratifikationsgesetzes **bejaht**, weil das Abkommen eine Reihe von Verwaltungsverfahren betrifft, die auch für die Landesbehörden gelten. Falls kein Widerspruch erfolgt, darf ich feststellen, daß das Hohe Haus sich dieser Auffassung des Ausschusses anschließt. — Widerspruch erhebt sich nicht.

(B) Im übrigen darf ich, falls keine Gegenstimme laut wird, annehmen, daß der Bundesrat beschließt, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG **zuzustimmen**. — Widerspruch wird nicht laut; es ist dementsprechend **beschlossen**.

Wir kommen zu Punkt 10 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 255/54)

Auch hier erübrigt sich eine Berichterstattung. Dieses Gesetz ist ebenfalls ein Zustimmungsgesetz. Es bestehen keine Bedenken, zuzustimmen. Falls also kein Widerspruch laut wird, stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, auch diesem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG **zuzustimmen**.

Ich rufe nunmehr Punkt 11 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes betreffend das Übereinkommen Nr. 101 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1952 über den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft
BR-Drucks. Nr. 256/54)

Auch dieser Punkt kann ohne Berichterstattung erledigt werden. Falls kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß der Bundesrat **keinen Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG stellt** — Widerspruch erhebt sich nicht; es ist demgemäß **beschlossen**.

Wir kommen zu Punkt 14 der Tagesordnung:

Entwurf einer Ersten Verordnung zur Durchführung des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes (BR-Drucks. Nr. 262/54).

Gleichzeitig rufe ich auf Punkt 22 der Tagesordnung: (C)

Entwurf eines Gesetzes über die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) (BR-Drucks. Nr. 253/54).

Diese beiden Punkte stehen in sachlichem Zusammenhang. Zu Punkt 14 erübrigt sich eine Berichterstattung. Zu Punkt 22 berichtet Herr Staatssekretär Stain.

STAIN (Bayern), Berichtersteller: Herr Präsident! Meine Herren! Der Entwurf eines Gesetzes über die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) ist im ersten Durchgang vom Bundesrat am 19. März 1954 beraten worden. Bei diesem Beschluß bezog sich das Plenum auf die bereits in der Sitzung am 24. April 1953 beschlossenen Änderungen und erklärte darüber hinaus, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Der Ausschuß für Flüchtlingsfragen hat auf Grund des dem Deutschen Bundestag vom Ausschuß für Geld und Kredit vorgelegten „Mündlichen Berichts“ keinen Anlaß gesehen, sich in einer Sitzung nochmals mit der Materie zu befassen, da die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen in der einen oder anderen Form übernommen worden sind.

Zusätzlich hat sich allerdings im Plenum des Deutschen Bundestages ergeben, daß dort § 7 Abs. 1 alte Ziffer 9 verändert worden ist. Während bisher fünf weitere Mitglieder zugewählt werden konnten, sofern die Hauptversammlung des Verwaltungsrates eine solche Zuwahl für geboten hielt, hat der Bundestag die Zahl auf sieben erhöht und expressis verbis festgelegt, daß diese Mitglieder vom Bundestag zu wählen sind. Der Ausschuß für Flüchtlingsfragen konnte sich aus Zeitmangel mit dieser Änderung nicht mehr befassen. (D)

Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Antrag auf BR-Drucks. Nr. 253/1/54 empfohlen, zu beschließen, daß der Vermittlungsausschuß mit dem Ziele der Wiederherstellung der alten Fassung in § 7 Abs. 1 Ziffer 10 angerufen wird.

Dr. FLECKEN (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Herren! Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Antrag gestellt, den § 7 Ziffer 10 neu zu fassen. Eine ausführliche schriftliche Begründung liegt Ihnen vor.

Der **Verwaltungsrat der Lastenausgleichsbank** setzt sich nach § 7 des Entwurfes aus 30 im einzelnen aufgeführten Mitgliedern zusammen, zu denen nach der Fassung des Bundestages zusätzlich noch 7 weitere Mitglieder kommen sollen, die vom Bundestag gewählt werden.

Ziel des nordrhein-westfälischen Antrages ist es,

1. die Zahl dieser „weiteren Mitglieder“ zu verringern,
2. für diese „weiteren Mitglieder“ die Hauptversammlung zur Wahlkörperschaft zu bestimmen und
3. diese Wahl überhaupt nur bei Bedarf durchführen zu lassen.

Der Antrag verbindet Elemente des ursprünglichen Regierungsentwurfs, der Forderung des Bundesrates beim ersten Durchgang und der Vorschläge des Bundestagsausschusses für Geld und Kredit. Um zu verdeutlichen, worum es bei diesen

- (A) weiteren Mitgliedern nach Ziffer 10 geht, lassen Sie mich noch einmal folgendes feststellen:
 Bis zu 7 Mitglieder sah der Regierungsentwurf vor, zu wählen durch die Hauptversammlung,
 bis zu 4 Mitglieder der Bundesrat, zu wählen durch die Hauptversammlung,
 bis zu 5 Mitglieder, der Bundestagsausschuß für Geld und Kredit, zu wählen durch die Hauptversammlung,
 7 Mitglieder der Bundestag, zu wählen durch den Bundestag.

Der Bundestag ist zwar dem Wunsche des Bundesrates gefolgt, 6 Ländervertreter vorzusehen, hat aber die Zahl der übrigen Mitglieder nicht beschränkt, die Zahl der Geschädigtenvertreter sowie der Bankvertreter sogar erhöht und dadurch das vom Bundesrat gewünschte Stimmgewicht der Länder in Wirklichkeit nicht verstärkt, sondern im Sinne der Länder eher noch verringert.

Die Länder haben aber allen Anlaß, durch eine Verkleinerung der Stimmenzahl ihr eigenes Stimmgewicht zu erhöhen. Ich bitte Sie, sich dabei vor Augen zu halten, daß die zu 88% vom Ausgleichsfonds kapitalmäßig getragene Lastenausgleichsbank auch fast ausschließlich mit Lastenausgleichsmitteln arbeitet und daß dieser Ausgleichsfonds zu rund einem Drittel von den Ländern finanziert wird. Die Länder sind es auch, die den Lastenausgleich und die übrigen Kreditmaßnahmen der Bank durchführen. Mittelbar sind die Länder somit viel stärker interessiert als der Bund. Der Wunsch, die 37 Mitglieder des Verwaltungsrates auf 35 zu beschränken, ist unter diesen Umständen sehr bescheiden.

- (B) Sein besonderes Gewicht, das es rechtfertigt, hierfür den Vermittlungsausschuß zu bemühen, erhält der Antrag bei Betrachtung der Wahlkörperschaft für diese 5 oder 7 Mitglieder. Es erscheint uns richtiger, die zusätzlichen Mitglieder als Sachverständige von der Hauptversammlung wählen zu lassen, als durch die Wahl politischer Vertreter von Seiten des Bundestages eine Verschiebung in der Zusammensetzung des Verwaltungsrates eintreten zu lassen, die dazu das Mißverhältnis zwischen Bundes- und Ländervertretern wiederum erhöht. Gewiß hat seinerzeit der Bundesrat der Entsendung von Bundestagsvertretern in den **Kontrollausschuß beim Bundesausgleichsamte** zugestimmt. Aber dieser Kontrollausschuß ist ja auch weitgehend ein **parlamentarisches Überwachungsorgan der Exekutive**, dessen Einrichtung durch die besonderen rechtsgestaltenden Vollmachten des Herrn Präsidenten des Bundesausgleichsamtes gerechtfertigt wird. Eine solche Kontrolle auch im Verwaltungsrat der Lastenausgleichsbank auszuüben, wäre für ein Organ dieser Art mit seinen rein verwaltenden und bankmäßigen Aufgaben nicht nur ungewöhnlich, sondern mit Rücksicht auf die enge Verflechtung der Lastenausgleichsbank mit Ausgleichsfonds und Ausgleichsverwaltung gleichbedeutend mit einer doppelten parlamentarischen Kontrolle der Lastenausgleichsdurchführung. Ich möchte die Frage, inwieweit man in formaler Hinsicht hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken erheben könnte, gar nicht weiter untersuchen, da mir das sachliche Anliegen, die Trennung zwischen Exekutive und Legislative so scharf wie möglich aufrechtzuerhalten, schon für sich allein in diesem Zusammenhang durchschlagend erscheint. Es sollte nicht zur Übung werden, daß

die parlamentarische Kontrolle nicht nur vom Bundestag als Gesamtheit, sondern auf Teilgebieten zusätzlich von einzelnen seiner Mitglieder, unter Umständen sogar unter Einflußnahme auf Einzelentscheidungen, ausgeübt wird. (C)

(Sehr richtig!)

Da die laufende Tätigkeit der Lastenausgleichsbank durch die Änderung ihrer Rechtsform nicht berührt wird, führt die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu keinerlei Nachteilen für den von der Lastenausgleichsbank betreuten Personenkreis.

Mit besonderem Nachdruck möchte ich noch betonen, daß durch die Vorschläge von Nordrhein-Westfalen in Wille und Wirkung kein irgendwie gearteter materieller Nachteil zuungunsten der Vertriebenen und Geschädigten eintreten soll und eintritt.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zuzustimmen.

STAIN (Bayern): Herr Präsident! Meine Herren! Namens des Landes Bayern darf ich folgende Erklärung abgeben:

Nach § 7 Abs. 1 Ziffer 10 des Gesetzesbeschlusses des Bundestags besteht der Verwaltungsrat der Lastenausgleichsbank auch aus „sieben weiteren Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden“. Diese Einwirkung des Bundestags auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist aus dem Gesichtspunkt der Trennung der Gewalten nicht frei von Bedenken. Diese Bedenken würden verstärkt, sofern es sich bei den vom Bundestag zu wählenden Mitgliedern des Verwaltungsrats um Mitglieder des Bundestags handeln würde. In einem ähnlich gelagerten Fall, nämlich bei der Behandlung des Gesetzes zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens vom 5. Juni 1953, hat der Bundesrat gewünscht, daß entsprechend dem Grundsatz der Trennung der Gewalten die Mitglieder von gesetzgebenden Körperschaften von der Mitwirkung in dem sogenannten Abwicklungsausschuß (§ 6) auszuschließen seien, und hierwegen den Vermittlungsausschuß angerufen (90. Sitzung vom 31. Juli 1952; BR-Drucks. Nr. 306/52 — Beschluß —). Dem damaligen Verlangen des Bundesrats wurde entsprochen. (D)

Das Land Bayern schließt sich aus diesem Grunde dem Antrag Nordrhein-Westfalens an.

Präsident Dr. ZINN: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Ich lasse zunächst abstimmen über die Verordnung zur Durchführung des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes, bei der eine besondere Berichterstattung nicht erfolgt ist und nicht notwendig war. Von dem zuständigen Ausschuß, dem Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, wird empfohlen, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen. Falls kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß das Haus sich dieser Empfehlung des Ausschusses anschließt. — Widerspruch erhebt sich nicht. Somit hat der Bundesrat beschlossen, der **Ersten Verordnung zur Durchführung des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen.**

Nummehr kommen wir zur Abstimmung über das Gesetz über die Lastenausgleichsbank. Hierzu liegt vor der Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf Anrufung des Vermittlungsausschusses aus den in BR-Drucks. Nr. 253/1/54 angegebenen, von Herrn Staatsminister Dr. Flecken vorgetrage-

(A) nen Gründen. Wer diesem Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; der Bundesrat hat somit beschlossen, zu dem Gesetz über die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) gemäß Art. 77 Abs. 2 GG den Vermittlungsausschuß anzurufen.

Ich rufe Punkt 15 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder (BR-Drucks. Nr. 250/54)

Auch hier können wir wohl auf eine Berichterstattung verzichten. Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt, festzustellen, daß es sich um ein **Zustimmungsgesetz** handelt, daß also gemäß Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmung erforderlich ist. Ich nehme, wenn kein Widerspruch erfolgt, an, daß das Haus die Auffassung des Wirtschaftsausschusses teilt. — Widerspruch wird nicht laut. Ich stelle das ausdrücklich fest.

Darüber hinaus nehme ich an — wenn kein Widerspruch laut wird —, daß das Haus auch dem Gesetz als solchem seine Zustimmung erteilen will. — Widerspruch erfolgt nicht. Demnach hat der Bundesrat beschlossen, dem Gesetzentwurf gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen.

Ich darf aber darauf hinweisen, daß es in § 2 des Gesetzes an Stelle des dort zitierten § 3 „§ 4“ heißen muß. Hier ist ein Schreib- oder Druckfehler entstanden, der dem Bundestag bei der Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Bundesrat unterlaufen ist und der bei der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes berücksichtigt und berichtigt werden muß.

Wir kommen zu Punkt 16 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes betreffend die Treuhandverwaltung über das Vermögen der Deutschen Reichsbank (BR-Drucks. Nr. 251/54)

Auch dieser Punkt kann ohne Berichterstattung erledigt werden. Der zuständige Wirtschaftsausschuß empfiehlt, festzustellen, daß es sich gemäß Art. 134 und 135 GG um ein **zustimmungsbedürftiges Gesetz** handelt. Ich nehme an, daß das Haus die Auffassung des Wirtschaftsausschusses teilt. — Ich stelle das, da kein Widerspruch erfolgt, ausdrücklich fest.

Falls kein Widerspruch laut wird, nehme ich darüber hinaus an, daß der Bundesrat dem Gesetz als solchem zustimmen will. — Widerspruch erhebt sich nicht; der Bundesrat hat demnach **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 134 und 135 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen.

Ich rufe Punkt 17 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über das Zweite Zusatzabkommen vom 4. Dezember 1953 zum Zollvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BR-Drucks. Nr. 257/54)

Eine Berichterstattung erübrigt sich auch hier. Der zuständige Ausschuß empfiehlt, **keinen Antrag** gemäß Art. 77 Abs. 2 GG zu stellen. — Widerspruch erhebt sich nicht; es ist entsprechend **beschlossen**.

Punkt 18 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über das Dritte Berichtigungs- und Änderungsprotokoll vom 24. Oktober 1953 zu den Zollzugeständnislisten des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) (BR-Drucks. Nr. 261/54)

Berichterstattung erübrigt sich. Der zuständige Ausschuß empfiehlt, **keinen Antrag** gemäß Art. 77 Abs. 2 GG zu stellen. Falls kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß das Haus sich dieser Empfehlung anschließt. — Widerspruch erfolgt nicht; es ist demgemäß **beschlossen**.

Wir kommen zu Punkt 19 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Herkunftsbezeichnung des Hopfens (BR-Drucks. Nr. 244/54)

Auch hier kann von einer Berichterstattung abgesehen werden.

Dr. WEINKAMM (Bayern): Herr Präsident! Meine Herren! Ich habe eine Erklärung des Landes Bayern vorzutragen.

Das Gesetz über die Herkunftsbezeichnung des Hopfens vom 9. Dezember 1929 enthält zahlreiche Regelungen über die Einrichtung und das Verwaltungsverfahren landeseigener Behörden (z. B. in den §§ 4 bis 6, 10, 14 bis 16, 18 bis 20 und 25 über die Art und Weise und die Durchführung der amtlichen Bezeichnung des Hopfens und die Zuständigkeit für die Siegelung). Das Gesetz hätte daher der Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG bedurft, wenn es als Bundesgesetz nach dem Grundgesetz ergangen wäre. Auch die förmliche Änderung solcher Gesetze bedarf nach der vom Bundesrat bisher vertretenen Auffassung der Zustimmung des Bundesrats. Der Bundesrat hat diese Rechtsauffassung in dem heutigen Beschluß zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder erneut bestätigt.

Nach dem vorliegenden Gesetzesbeschluß des Bundestags wird das Gesetz über die Herkunftsbezeichnung des Hopfens vom 9. Dezember 1929 formell geändert. Die vorgesehene Aufhebung des § 25 hat zudem eine derjenigen Bestimmungen zum Gegenstand, aus denen sich die **Zustimmungsbedürftigkeit** des Hopfenherkunftsgesetzes ergibt.

Der Bundesrat sollte daher beschließen, dem vorliegenden Gesetzentwurf gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen.

In der Mitteilung des Beschlusses des Bundesrats an den Herrn Bundeskanzler sollte dann Übungsgemäß darauf hingewiesen werden, daß das Gesetz nach Auffassung des Bundesrats seiner Zustimmung bedarf.

Präsident Dr. ZINN: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Es handelt sich zunächst um die Frage, ob das Gesetz ein Zustimmungsgesetz ist. Das Land Bayern ist dieser Auffassung. Ich darf fragen, ob sich das Haus dieser Auffassung anschließt. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Ich stelle also fest, daß der Bundesrat der Ansicht ist, daß es sich hier um ein **Zustimmungsgesetz** handelt.

Ich darf nunmehr fragen, ob das Haus dem Gesetz als solchem zustimmt. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

- (A) Ich stelle fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Herkunftsbezeichnung des Hopfens gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG **zuzustimmen**.

Ich rufe Punkt 20 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Zuckergesetzes (BR-Drucks. Nr. 252/54)

Eine Berichterstattung erübrigt sich. Ich nehme an, daß der Bundesrat dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG **zustimmen** will. — Widerspruch erhebt sich nicht; es ist demgemäß **beschlossen**.

Wir kommen zu Punkt 21 der Tagesordnung:

Entwurf einer Achten Durchführungsverordnung zum Getreidegesetz: Vermahlung von inländischem und ausländischem Weizen (BR-Drucks. Nr. 229/54)

Eine Berichterstattung ist überflüssig. Ich nehme an, daß der Bundesrat beschließen will, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe der Änderungen, die sich aus BR-Drucks. Nr. 229/1/54 — Anträge des Agrarausschusses — ergeben, **zuzustimmen**. — Widerspruch erhebt sich nicht; ich stelle fest, daß entsprechend **beschlossen** ist.

Ich rufe Punkt 23 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse in der Fassung vom 3. Februar 1951 (BR-Drucks. Nr. 260/54)

(B)

Auch hier ist eine Berichterstattung nicht notwendig. Irgendwelche Empfehlungen oder Änderungsanträge liegen nicht vor. Falls kein Widerspruch laut wird, nehme ich an, daß der Bundesrat beschließen will, diesem Gesetz gemäß Art. 105 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 78 GG **zuzustimmen**. — Widerspruch erhebt sich nicht; es ist entsprechend **beschlossen**.

Wir kommen zu Punkt 25 der Tagesordnung:

Entwurf einer Verwaltungsanordnung der Bundesregierung zur Änderung der Verwaltungsanordnung über die steuerliche Anerkennung von Sammelwertberichtigungen bei Kreditinstituten vom 25. Juni 1953 (BR-Drucks. Nr. 247/54)

Auch hier kann von einer Berichterstattung abgesehen werden. Änderungsanträge oder Empfehlungen liegen nicht vor. Ich nehme an, daß der Bundesrat beschließen will, der Verordnung gemäß Art. 108 Abs. 6 GG **zuzustimmen**. — Widerspruch wird nicht laut. Es ist entsprechend **beschlossen**.

Ich rufe auf Punkt 26 der Tagesordnung:

Entwurf einer Rechtsverordnung zu § 14 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) vom 18. September 1953 — Bundesgesetzblatt I S. 1387 — (BR-Drucks. Nr. 216/54)

van HEUKELUM (Bremen), Berichterstatter: (C)
Herr Präsident! Meine Herren! Wenn sich die letzte Sitzung des Bundesrats vor den Parlamentsferien auch schon ihrem Ende nähert, so bitte ich Sie doch, mir noch einige Minuten Gehör zu schenken für eine Angelegenheit, die unser Interesse verdient. Es handelt sich um den Entwurf einer Ersten Durchführungsverordnung zum sogenannten Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, und zwar um eine Durchführungsverordnung zu § 14 dieses Gesetzes.

Die einzelnen Bestimmungen dieser Verordnung sind wichtig, da sie überhaupt erst die Voraussetzung dafür schaffen, die gesetzlichen Bestimmungen über die Entschädigung für Schäden am Leben, die einen der wichtigsten Teile des Gesetzes bilden, praktisch durchzuführen. Insofern erlangt das Gesetz erst jetzt — nahezu ein Jahr nach seiner Verabschiedung durch die gesetzgebenden Körperschaften — Wirksamkeit.

Bevor ich auf Einzelheiten der Verordnung und auf die Empfehlungen des Ausschusses eingehe, erlauben Sie mir bitte noch einige allgemeinere Bemerkungen.

Der Herr Bundesminister der Finanzen hat anlässlich der **Beantwortung einer Großen Anfrage im Bundestag** am 28. Mai dieses Jahres den Bundesrat dafür verantwortlich gemacht, daß die Entwürfe der Rechtsverordnungen zu den §§ 14, 15 und 37 des Gesetzes, die seinen Kern bilden und ohne die — wie gesagt — das Gesetz nicht vollziehbar ist, noch nicht vorgelegt wurden. Der Bundesrat habe nämlich schon bei der Verabschiedung des Gesetzes seine **Novellierung** unter Änderung der Grundstruktur in Aussicht genommen, und, solange diese Pläne verfolgt worden seien, sei es „natürlich untunlich“ gewesen, dem Bundesrat Entwürfe von Verordnungen vorzulegen, „die zur Voraussetzung hatten, daß das Bundesergänzungsgesetz in seiner Grundstruktur nicht verändert würde.“ Soweit der Herr Bundesfinanzminister. (D)

Der Bundesrat darf die Achtung vor seinen Plänen, die aus diesen Ausführungen spricht, mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen. Diese Achtung war nicht immer die Art des Herrn Bundesfinanzministers, insbesondere seinerzeit nicht, als im vergangenen Jahr die **Zuleitung des Initiativgesetzentwurfs des Bundesrats** für ein Bundesentschädigungsgesetz an den Bundestag vier Monate lang, nämlich genau vom 20. Februar bis zum 20. Juni 1953, hinausgezögert wurde. Sie, Herr Präsident, sahen sich genötigt, schriftlich beim Bundeskanzler vorstellig zu werden und ihm die einstimmige Auffassung des Bundesrats darüber zur Kenntnis zu bringen, daß der Bundesratsentwurf nicht — wie es schicklich und notwendig gewesen wäre — innerhalb einer angemessenen Frist von der Bundesregierung dem Bundestag vorgelegt worden sei. Vorher hatte der Herr Bundesfinanzminister seine Beauftragten schon von der Mitarbeit an dem Initiativgesetz zurückgezogen, um einen Konkurrenzentwurf erarbeiten zu lassen, der gleich nach der Verabschiedung auch vom Bundestag als dringlich überarbeitungsbedürftig bezeichnet wurde.

Die späte, ja — wie man wohl sagen muß — allzu späte Einbringung des Bundesratsentwurfs und der Regierungsvorlage führte dann — wie Ihnen erinnerlich sein wird — zu dem in der Parlamentsgeschichte wohl einmaligen Verfahren, daß

(A) ein umfangreiches und wichtiges Gesetz 12 Tage nach seiner Einbringung unverändert nach der Regierungsvorlage vom Parlament verabschiedet wurde.

Hier liegen die selbstverschuldeten Gründe für eine Novelle.

Zum Zeitpunkt der Vorlage des Entwurfs der Verordnung zu § 14 des Gesetzes ist folgendes festzustellen:

Wie auch immer man zu der Frage stehen mag, ob der Herr Bundesfinanzminister zu Recht die Vorlage der Verordnungen unter Berufung auf Novellierungspläne des Bundesrats hinauszögern konnte, so steht doch fest, daß spätestens durch die Sitzung des Sonderausschusses für Wiedergutmachungsfragen am 4. März 1954 auch dem Bundesfinanzministerium bekannt geworden ist, daß die Novellierungspläne des Bundesrats nicht etwa auf Grundsatzänderungen abgestellt waren. In der Sitzung des Sonderausschusses am 4. März 1954 erklärten sich nämlich die Vertreter des Bundesfinanzministeriums bereit, die allseits als notwendig anerkannte Novelle als Regierungsentwurf vorzulegen. Zwischen dem 4. März und dem 28. Mai, dem Tag der Erklärung des Herrn Bundesfinanzministers im Bundestag, liegen nahezu drei Monate. Damals erklärte der Herr Bundesfinanzminister, die Verordnung zu § 14 des Gesetzes werde „dieser Tage“ dem Bundesrat zugehen. Tatsächlich dauerte es nochmals nahezu vier Wochen, so daß seit Anfang März insgesamt vier Monate bis zur Vorlage der Verordnung vergingen.

Ich glaube, es bedarf keiner weiteren Ausführungen darüber, daß der Herr Bundesfinanzminister zu Unrecht den Bundesrat und seine Pläne für die verspätete Vorlage der Verordnung verantwortlich gemacht hat. Ich möchte mich auf diese Feststellung beschränken und auf eine an sich naheliegende weitere Kommentierung verzichten.

(B) Die nicht minder wichtigen Verordnungen zu den §§ 15 und 37 des Gesetzes fehlen auch heute noch. Der Herr Bundesfinanzminister erklärte am 28. Mai 1954, also vor rund zwei Monaten, diese Verordnungen würden „sofort anschließend“ an die Verordnung zu § 14 dem Bundesrat zugeleitet werden. Wir haben diese Verordnungen bis heute nicht erhalten. Nach meinen Informationen wird dem Bundesrat der Entwurf der Verordnung zu § 15, der die Entschädigungen für Körper- und Gesundheitsschäden regelt, vielleicht in einigen Wochen zugehen. Für die Verordnung zu § 37 über Schäden im beruflichen und wirtschaftlichen Fortkommen sind angeblich Vorarbeiten geleistet worden. Es ist aber wohl sicher, daß bis zur Vorlage der Verordnung, die sehr umfangreich sein wird, noch Monate vergehen. Es ist mir nicht verständlich, wie der Herr Bundesfinanzminister angesichts dieses Sachverhalts am 28. Mai dieses Jahres erklären konnte, daß auch diese Verordnung „sofort anschließend“ vorgelegt werde — es sei denn, man gäbe der Zeitbestimmung „sofort“ im Bundesfinanzministerium eine Auslegung, die von der allgemein üblichen sehr stark abweicht.

Die Leidtragenden sind aber die Verfolgten und ihre Hinterbliebenen; denn ohne die drei Verordnungen sind wesentliche Teile des Gesetzes praktisch nicht durchführbar.

Verantwortlich für diese verzögerliche Behandlung, die sich auch schon bei der Bearbeitung der

vom Bundesfinanzministerium zugesagten Novelle abzuzeichnen beginnt, ist unter anderem die Tatsache, daß für die Bearbeitung der Fragen des Bundesergänzungsgesetzes im Bundesfinanzministerium nur eine sehr kleine Zahl von Herren zur Verfügung steht. Wenn ich richtig unterrichtet bin, sind es zwei Herren, denen aber nicht nur die Ausarbeitung der Durchführungsverordnungen, sondern auch der Entwurf der Novelle und die Bearbeitung aller anderen Fragen obliegt, die mit dem Bundesergänzungsgesetz zusammenhängen.

Diese personelle Besetzung und nicht der Bundesrat ist der Grund für die im höchsten Maße bedauerlichen Verzögerungen, die eingetreten sind und die, wie ich fürchte, auch künftig eintreten werden. Ich möchte daher den dringenden Appell an den Herrn Bundesfinanzminister richten, hier Abhilfe zu schaffen, damit nicht der Eindruck entstehen kann, das Bundesfinanzministerium behandle, aus was für Gründen auch immer, die Wiedergutmachung und insbesondere die weitere Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes nicht mit der gebotenen Sorgfalt und vor allem Schnelligkeit. Sicher, sparsame Verwaltung zielt einen Finanzminister, aber gar zu große Sparsamkeit erweist sich hier, in Sonderheit in Ansehung der delikaten Sache und im Schatten des 20. Juli 1944, als fehl am Platze. Jedenfalls darf ich wohl für Sie alle feststellen, daß der Bundesrat es ablehnt, für daraus entstandene Fehlerquellen und Verzögerungen öffentlich schuldig gesprochen zu werden.

Zu der Verordnung selbst wäre in aller Kürze noch folgendes zu sagen:

§ 14 des Gesetzes regelt die Ansprüche auf Entschädigung, die den Hinterbliebenen eines getöteten Verfolgten zustehen. Nach § 14 Abs. 4 des Gesetzes gilt der Grundsatz, daß die Geldrenten der Hinterbliebenen in einem Hundertsatz der Versorgungsbezüge festzusetzen sind, die die Witwe und bestimmte Verwandte eines durch Dienstunfall getöteten Beamten erhalten würden, und zwar eines Beamten, der nach seiner wirtschaftlichen und sozialen Stellung mit dem Verfolgten vergleichbar ist. Die Verordnung will Einzelheiten für die Durchführung dieses Grundsatzes regeln. Sie stützt sich auf die Ermächtigung des § 14 Abs. 9 des Gesetzes. Ich kann mir versagen, auf Einzelheiten einzugehen.

Die Empfehlungen des Sonderausschusses für Wiedergutmachungsfragen, des Finanzausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten finden Sie auf BR-Drucks. Nr. 216/1/54. Die Änderungsvorschläge sind eingehend begründet; insofern darf ich auf die Drucksache verweisen. Die Empfehlungen der Ausschüsse stimmen weitgehend überein. Lediglich zu § 23 der Verordnung liegen einander widersprechende Empfehlungen des Sonderausschusses sowie des Ausschusses für Innere Angelegenheiten einerseits und des Finanzausschusses andererseits vor. Der Finanzausschuß möchte es bei der Vorlage belassen, während der Sonderausschuß und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten der Ansicht sind, daß § 23 Abs. 1 a) und b) zu ergänzen sind. Für die Art der Ergänzung und die Begründung hierfür verweise ich auf Ziff. 7 Buchst. a der BR-Drucks. Nr. 216/1/54.

Namens des Sonderausschusses für Wiedergutmachungsfragen bitte ich Sie, der Verordnung mit den Änderungen zuzustimmen, die der Sonderausschuß vorgeschlagen hat. Der Sonderausschuß bittet,

- (A) dem Vorschlag des Finanzausschusses unter Ziff. 6 Buchst. a zu § 14 auf BR-Drucks. Nr. 216/1/54 zu folgen, da hier vom Fachausschuß eine klare Begriffsbestimmung empfohlen wird.

Präsident Dr. ZINN: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Soweit ich es übersehe, können wir über die Empfehlungen auf BR-Drucks. Nr. 216/1/54 unter den Ziff. 1, 2, 3, 4, 5, 6 Buchst. a und b sowie unter 8 en bloc abstimmen. — Ich stelle die Annahme fest.

Unter Ziff. 7 Buchst. a liegt eine Empfehlung des Wiedergutmachungsausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, unter Ziff. 7 Buchst. b ein dem widersprechender Vorschlag des Finanzausschusses vor. Da mir der erste der weitergehende Antrag zu sein scheint, lasse ich zunächst über diesen abstimmen. — Der Antrag unter Ziff. 7 Buchst. a ist angenommen. Damit erledigt sich der Antrag des Finanzausschusses. Demnach hat der Bundesrat beschlossen, dem Entwurf einer Rechtsverordnung zu § 14 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG) vom 18. September 1953 gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen zuzustimmen.

Es folgt Tagesordnungspunkt 27:

Bericht des Rechtsausschusses über Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BR-Drucks. - V - Nr. 8/54).

Beim Bundesverfassungsgericht ist eine Reihe von Verfahren anhängig, die in der BR-Drucks. - V - Nr. 8/54 erwähnt sind. Eine Berichterstattung über Zweck, Art und Stand dieser Verfahren erübrigt sich. Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, in diesen Verfahren von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen. — Da kein Widerspruch erfolgt, nehme ich an, daß das Haus dem Vorschlag des Rechtsausschusses entsprechend beschließt.

(B)

Ich rufe auf Punkt 28:

Ernennung des Landgerichtspräsidenten Josef Hartinger zum Bundesanwalt (BR-Drucks. Nr. 248/54)

und Punkt 29:

Ernennung des Oberstaatsanwalts Dr. Walter Wagner zum Bundesanwalt (BR-Drucks. Nr. 249/54).

Auch hier scheint eine Berichterstattung nicht erforderlich zu sein. Der Rechtsausschuß empfiehlt, den beiden Ernennungsvorschlägen zuzustimmen. — Da kein Widerspruch laut wird, darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschließt, der Ernennung der beiden Herren gemäß § 149 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 12. September 1950 zuzustimmen.

Wir behandeln Tagesordnungspunkt 30:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (BR-Drucks. Nr. 243/54).

Auf eine Berichterstattung kann verzichtet werden. Der Gesetzentwurf hat bereits auf der Tages-

ordnung der letzten Sitzung des Bundesrats gestanden, ist aber abgesetzt worden, um den Regierungen der Länder Gelegenheit zu geben, den vom Land Niedersachsen gestellten Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu überprüfen. (C)

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik hat sich mit diesem Antrag in seiner letzten Sitzung ebenfalls befaßt und ist, nachdem er seine rechtlichen Bedenken durch entsprechende Erklärungen des Bundesministeriums für Arbeit ausgeräumt sieht, zu dem Ergebnis gekommen, dem Bundesrat erneut zu empfehlen, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen.

Der Ausschuß empfiehlt weiterhin, den Deutschen Bundestag darauf hinzuweisen, daß das Änderungsgesetz nicht am 3., sondern am 4. September 1953 in Kraft treten muß, da auch das Sozialgerichtsgesetz erst am 4. September 1953 in Kraft getreten ist.

Ich nehme an, daß damit der Antrag des Landes Niedersachsen auf Anrufung des Vermittlungsausschusses erledigt ist und nicht aufrechterhalten wird. — Das wird bestätigt. Dann darf ich, da kein Widerspruch laut wird, feststellen, daß der Bundesrat beschließt, dem Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes gemäß Art. 84 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 78 GG zuzustimmen. Ferner wird darauf hingewiesen, daß das Änderungsgesetz nicht am 3., sondern am 4. September 1953 in Kraft treten müßte, da auch das Sozialgerichtsgesetz erst am 4. September 1953 in Kraft getreten ist. — Dieser Hinweis auf die notwendige Berichtigung wird den zuständigen Stellen mitgeteilt werden.

Wir kommen zu Punkt 31 der Tagesordnung: (D)

Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Durchführung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes (BR-Drucks. Nr. 264/54).

Dr. WEINKAMM (Bayern): Herr Präsident! Meine Herren! Ich habe namens des Landes Bayern den Antrag zu stellen:

Der Bundesrat wolle beschließen, dem vorliegenden Entwurf gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe folgender Änderung zuzustimmen:

In § 1 Abs. 2 wird hinter den Worten „Bundesminister der Finanzen“ eingefügt: „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats“.

Die Länder sind an den Entschädigungsleistungen zur Zeit mit 15% beteiligt. Diese Beteiligung ist von erheblicher Auswirkung auf die Länderhaushalte. Die 15%ige Interessenquote beläuft sich z. B. für Bayern voraussichtlich mindestens auf 30 Millionen DM. Der Bundesrat müßte daher bei der Festsetzung des Zeitpunktes für den Beginn der Entschädigungsleistungen für die weiteren Dringlichkeitsstufen mitwirken. Um den Bestimmungen des Art. 80 Abs. 1 GG zu genügen, muß die Rechtsverordnung von der Bundesregierung erlassen werden.

ALTMEIER (Rheinland-Pfalz): In der angefügten Punkttabelle heißt es unter IV: „Antragsteller, die Kriegsgeschädigte sind“. Meines Erachtens muß es richtig heißen: ... die Kriegsbeschädigte sind. Es handelt sich um zwei verschiedene Begriffe, die sonst durcheinandergeworfen würden.

(A) Präsident Dr. ZINN: Das trifft zu. Wir werden die Berichtigung in „Kriegsbeschädigte“ veranlassen.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Ich komme daher zur Abstimmung über den Antrag des Landes Bayern. — Der Antrag ist angenommen. Weiter darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, dem Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Durchführung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe zuzustimmen, daß die soeben angenommene Änderung Berücksichtigung findet.

Damit ist die heutige Tagesordnung erledigt.

Ich darf noch auf folgendes hinweisen. Drei Gesetze, die die beiden gesetzgebenden Körperschaften, Bundestag und Bundesrat, in den vergangenen anderthalb Jahren verabschiedet haben, und zwar die sogenannte Platow-Amnestie, das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz und das Zweite Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Viehzählungen sind von der Bundesregierung überhaupt nicht oder erst spät ausgefertigt oder verkündet worden. Das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz wurde inzwischen verkündet, das Platow-Amnestiegesetz hat sich auf eine andere

Weise erledigt. Aber das Zweite Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Viehzählungen ist seit mehr als einem Jahr in der Schwebe. Wir haben die Rechtslage prüfen lassen. Ich bin beim Herrn Bundeskanzler wegen des Verfahrens der Bundesregierung, gegen das wir grundsätzliche, insbesondere staatsrechtliche, Bedenken haben, vorstellig geworden. Es scheint uns unzulässig zu sein, ein von den gesetzgebenden Körperschaften beschlossenes Gesetz nicht auszufertigen und nicht zu verkünden und es zu unterlassen, den zuständigen gesetzgebenden Körperschaften mitzuteilen, warum die Ausfertigung und Verkündung unterblieben ist. Ich darf das zur Kenntnis bringen.

Es wird voraussichtlich möglich sein, die nächste Sitzung des Bundesrats erst auf den 1. Oktober 1954 einzuberufen, da der Bundestag selbst erstmalig am 16. September 1954 zusammentritt.

Ich nehme an, daß die Damen und Herren die Sommerpause für einen Ferienaufenthalt benutzen werden. Ich darf Ihnen allen recht gute Erholung wünschen. Damit schließe ich die Sitzung.

(Ende der Sitzung 11,45 Uhr.)

(B)

(D)

Anlage zum Sitzungsbericht über die 127. Sitzung des Bundesrates am 20. Juli 1954

Der Bundesminister des Innern
1127 — 500 A

Bonn, den 22. Juli 1954

Betr.: Entscheidung über die Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens.

Die Bundesregierung hat am 15. 3. 1954 dem Bundesrat einen Beschluß nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 GG über den Übergang der Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiete des Gesundheitswesens zugeleitet, um das Einvernehmen mit dem Bundesrat herbeizuführen. Der Beschluß betraf reichsrechtliche Vorschriften des Lebensmittelrechts, in denen der Reichsminister des Innern, und Vorschriften der Polizeiverordnung über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens vom 29. September 1941 (RGBl. I S. 785), in denen der Werberat der deutschen Wirtschaft zum Erlaß von Verwaltungsakten ermächtigt wurden. Er stellte den Übergang der Zuständigkeit zum Erlaß all dieser Verwaltungsakte auf den Bundesminister des Innern fest.

Anlaß zum Beschluß der Bundesregierung gaben Meinungsverschiedenheiten mit mehreren Ländern, die die Zuständigkeit zum Erlaß der genannten Verwaltungsakte für sich in Anspruch nahmen. Hierbei bestand keine volle Klarheit zwischen den Ländern, ob die von ihnen erlassenen Verwaltungsakte über den Bereich ihres Landes hinaus wirkten und ob sie verpflichtet waren, entsprechende Verwaltungsakte anderer Länder in ihrem Bereich anzuerkennen. Insgesamt zeigte sich so das Bild einer sowohl der inländischen Wirtschaft wie noch mehr dem Ausland gegenüber auf die Dauer untragbaren Rechtsunsicherheit. Eine Klärung auf dem im Grundgesetz hierfür vorgesehenen Weg des Art. 129 Abs. 1 Satz 2 erschien daher dringend geboten.

Über den Beschluß der Bundesregierung fanden eingehende Verhandlungen der zuständigen Ausschüsse des Bundesrats statt, die die seit langem strittige Frage der Zuständigkeit oberster Bundesbehörden zum Erlaß von Verwaltungsakten auf dem Gebiet der landeseigenen und der Auftragsverwaltung, d. h. das Problem der sogen. „überregionalen Verwaltungsakte“ weiter vertieften. Dem heute zu fassenden Beschluß des Bundesrats kommt daher über die unmittelbar anhängigen Fälle hinaus für die Abgrenzung der Verwaltungshoheit zwischen Bund und Ländern keine geringe Bedeutung zu.

Zu dem Ergebnis der Ausschlußberatungen wird bemerkt:

In folgenden Fragen ergab sich in den Ausschlußberatungen eine Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung der Vertreter der Länder:

1. Die von Landesbehörden erlassenen Verwaltungsakte gelten grundsätzlich soweit, als die Geltung des Gesetzes reicht, das die materiell-rechtliche Grundlage des Verwaltungsakts bildet; Verwaltungsakte zum Vollzug von Bundesgesetzen also grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet. Die von einzelnen Ländern zunächst vertretene grundsätzliche Beschränkung der Wirksamkeit von Verwaltungsakten, auch soweit sie zum Vollzug von

Bundesrecht ergehen, auf das Gebiet des betreffenden Landes würde das Bundesgebiet trotz der Gemeinsamkeit der Bundesgesetzgebung in getrennte Rechts- und Wirtschaftsräume zerteilen und ist daher abzulehnen. Einschränkungen des Geltungsbereichs können sich allerdings ergeben aus dem Inhalt des Verwaltungsakts oder aus ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift. Keine der beiden Ausnahmen liegt in den streitbefangenen Fällen vor. Das bedeutet, daß im Falle der Zuständigkeit von Landesbehörden Entscheidungen etwa einer Verwaltungsbehörde des Landes Schleswig-Holstein auch in Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg oder in Bayern anzuerkennen sind.

2. Ungeachtet der grundsätzlich und im Zweifel nach Art. 30, 83 GG gegebenen Zuständigkeit der Länder kann — nach der Formulierung des Rechtsausschusses des Bundesrats — die verfassungsrechtliche Zulässigkeit überregionaler Verwaltungsakte aus der Überlegung gerechtfertigt werden, daß in jedem Bundesstaat für Ausnahmefälle bestimmte überregionale Verwaltungsmaßnahmen notwendig sind, für welche die Verwaltungshoheit und damit die Befugnis zur Vornahme einzelner Verwaltungsakte dem Bunde selbst zuzuerkennen sind. Der Rechtsausschuß folgte damit seiner „ständigen Rechtsprechung“; auch der Innenausschuß des Bundesrats stimmte ihm darin zu. Die ganze Schwierigkeit des Problems liegt damit in der begrifflichen Abgrenzung der möglichen Ausnahmefälle, der sich beide Ausschüsse widmeten und auf die noch zurückzukommen ist.

3. Einigkeit bestand mit den Ausschüssen auch darüber, daß die Frage der Zulässigkeit eines — überregionalen — Verwaltungsakts oberster Bundesbehörden in allen Fällen, in denen sie auftaucht, eine Rechts-, keine Ermessensfrage sei. Wie der Unterausschuß des Innenausschusses des Bundesrats in seinem Bericht auf Seite 3 ausführt, besitzen auch Bundesregierung und Bundesrat bei Entscheidungen nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 GG nur insoweit Ermessensspielraum, als die vom Grundgesetz getroffenen Normen über die Zuständigkeitsverteilung eine Wahlmöglichkeit zulassen. Einen solchen Spielraum eröffnet das Grundgesetz selbst beim Erlaß von Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 Abs. 1 und beim Erlaß von Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 83 GG durch das Land oder Art. 84 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats, nicht dagegen hinsichtlich des Erlasses von Verwaltungsakten. Die Zuständigkeit für sie ergibt sich vielmehr nur nach den vom Grundgesetz hierüber aufgestellten Normen, sie ist eine Rechtsfrage, die aus dem Gesamthalt des Grundgesetzes zu beantworten ist.

Die Anerkennung des Charakters der zu lösenden Frage als Rechtsfrage gibt den Ländern ein hohes Maß von Schutz gegen eine unberechtigte

Ausweitung der Verwaltungszuständigkeit oberster Bundesbehörden. Die Frage ist damit letztlich nicht nach sich ändernden politischen Gesichtspunkten, sondern, wie der Innenausschuß mit Recht bemerkt, aus dem Gesamthalt des Grundgesetzes, d. h. de lege lata zu beantworten. Sie unterliegt — soweit keine gemeinsame Entscheidung nach Art. 129 Abs. 1 Satz 2 zustandekommt — in vollem Umfange der gerichtlichen Nachprüfung. Hierbei wirkt sicherlich erschwerend, daß bei solcher Rechtsentscheidung auch über die Anwendbarkeit zum Teil weit gefaßter allgemeiner Rechtsbegriffe zu befinden wäre; im Schrifttum wie in der deutschen Rechtsprechung ist es indes schon lange anerkannt, daß allgemeine Rechtsbegriffe der Justiziabilität keine Schranke setzen.

4. Entsprechend der in Ziffer 1 wiedergegebenen Erkenntnis, daß Verwaltungsakte der Länder auf Grund Bundesrechts grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet gelten, bestand endlich darin Einigkeit, daß die Tatsache einer solchen Wirkung allein nicht umgekehrt die Zuständigkeit oberster Bundesbehörden begründen kann. Es bedarf vielmehr aus der großen Zahl solcher Verwaltungsakte einer weiteren Auslese. Die Meinung der Ausschüsse des Bundesrats darüber, wie die hierfür maßgeblichen Merkmale des näheren zu bestimmen sind, kann nun allerdings nicht mehr in jeder Hinsicht von der Bundesregierung geteilt werden.

Nach Auffassung der Bundesregierung, wie sie im Beschluß vom 15. 3. 1954 zum Ausdruck kommt, ist es für die Zuständigkeit oberster Bundesbehörden — wenn hier von dem Fall des Mangels eines Anknüpfungspunktes an ein bestimmtes Land abgesehen wird — erforderlich aber auch genügend, daß die Wirkung für das ganze Bundesgebiet, sei es wegen der Vielzahl oder der Bedeutsamkeit der betroffenen Tatbestände, sei es aus anderen Gründen, vom Standpunkt einer Landesregierung aus nicht voll überblickt werden kann, daß aus Gründen des einheitlichen Wirtschaftsraumes oder einer einheitlichen Zielsetzung auf einem bestimmten Bereich der Verwaltung, wie etwa der Gesundheitsverwaltung, ein höheres Maß der Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis erforderlich scheint, als es, zumal im Bundesstaat, normalerweise beim Vollzug durch mehrere Behörden erreichbar ist, daß also die Gefahr widersprechender und unterschiedlicher Entscheidungen unbedingt ausgeschlossen werden muß oder daß gar damit gerechnet werden müßte, daß die Behörden der Länder von Interessenten zum Schaden der Allgemeinheit gegeneinander ausgespielt werden könnten. Vom Vertreter des BMDI wurde in den Ausschußberatungen eingeräumt, daß diese Voraussetzungen oder doch ein Teil von ihnen in einem Maße gegeben sein müssen, daß nur durch Eingreifen der zentralen Bundesbehörden eine sachgemäße Verwaltung sichergestellt ist. Beide Ausschüsse haben gleichwohl die genannten Voraussetzungen ausdrücklich nicht für ausreichend erklärt. Wenn sie sich aber andererseits genötigt sahen, eine Art von Generalklausel aufzunehmen — der Unterausschuß des Innenausschusses mit der Formel „wenn sich die Zuständigkeit des Bundes aus einem sonstigen Grunde unabdingbar ergibt“, der Rechtsausschuß mit der Formel „wenn ein bestimmter Sachverhalt wegen seiner überländermäßigen Bedeutung sinnvollerweise nur von obersten Bundesbehörden geregelt werden kann“ — so dürften sie im Ergebnis der Auffassung des

BMDI doch nahe gekommen sein. Eine „sinnvolle“ Regelung kann wohl einer „sachgemäßen Verwaltung“ gleichgesetzt werden. Würde man aber auf den Willen des seinerzeitigen Gesetzgebers abstellen, so stünde außer Zweifel, daß die Zuständigkeit der Reichministerien vorgeschrieben wurde, weil die Entscheidung in die Hand einer einzigen, für das ganze Bundesgebiet verantwortlichen Behörde gelegt werden wollte.

Nun haben allerdings beide Ausschüsse zugleich wichtige negative Klauseln aufgenommen: eine Zuständigkeit oberster Bundesbehörden zum Erlaß von Verwaltungsakten soll danach ausscheiden, wenn andere, nach dem Grundgesetz in Frage kommende Mittel, eine einheitliche Verwaltungspraxis herbeizuführen, entweder in diesem besonderen Falle nicht gegeben sind oder ausgeschöpft wurden. Als solche Mittel wurden benannt:

- a) Änderung des vorkonstitutionellen Rechts in der Weise, daß die materiellen Voraussetzungen der zu erlassenden Verwaltungsakte näher konkretisiert werden,
- b) Erlaß von Rechtsverordnungen zur Ausführung von Gesetzen, soweit die notwendige Ermächtigung dazu besteht,
- c) Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs durch die Länder,
- d) Begründung von Einzelweisungsbefugnissen der Bundesregierung gemäß Art. 84 Abs. 5 GG,
- e) Verwaltungsvereinbarungen der Länder über einen einheitlichen Vollzug.

Die Berechtigung dieser Einschränkungen wird bezweifelt.

Zunächst scheint es schon mit dem zwischen der Bundesregierung und den Ausschüssen des Bundesrats nicht strittigen Charakter der zu treffenden Entscheidung als einer Rechtsentscheidung nicht vereinbar, solche rechtspolitischen Erwägungen in die Überlegungen mit einzubeziehen. Wie sollte auch de lege lata die Zuständigkeit einer Behörde zum Vollzug eines Gesetzes davon abhängig gemacht werden können, daß der Gesetzgeber auch ein anderes Gesetz erlassen könnte oder daß die Bundesregierung den Vollzug durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften vereinheitlichen könnte? Solche Möglichkeiten schließen ein hohes Maß an politischer Entscheidung oder von Verwaltungsermessen in sich, die nicht Element einer Rechtsentscheidung sein können. Besonders gilt das von der Möglichkeit von Verwaltungsvereinbarungen der Länder. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob der Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Ländern in Fragen des Vollzugs von Bundesgesetzen lediglich zu dem Zweck, die sonst gegebene Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Entscheidung durch eine oberste Bundesbehörde auszuschließen, den Intentionen des Grundgesetzes gerecht wird, das für alle eine gemeinsame Willensbildung erfordernden Entscheidungen eben die Institution des Bundes geschaffen hat. Auch wenn man dies anerkennt, würde sich schwerlich vertreten lassen — wie auch im Rechtsausschuß schon hervorgehoben wurde — die Entscheidung über die Rechtsfrage der Zuständigkeit von der Ermessensentscheidung eines Landes abhängig zu machen, ob eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen werden soll.

Doch diese Frage hat nicht nur eine theoretische Seite. Gesetz, vorstehende Einwendungen logischer

Art trafen nicht zu, so blieben immer noch schwere Bedenken der praktischen Anwendbarkeit. Die von den Ausschüssen erwähnten Möglichkeiten der Gesetzesänderung, des Erlasses von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, des Abschlusses von Verwaltungsvereinbarungen der Länder weisen alle in eine vielleicht sehr ferne und sehr ungewisse Zukunft, während die Notwendigkeiten der Verwaltung die unmittelbare und sofort zu treffende Entscheidung auf Grund der gegebenen Gesetzesfrage erfordern. Und wie sollte etwa ein Verwaltungsrichter, der über die Gültigkeit eines Verwaltungsakts und damit auch über die Zuständigkeit der ihn erlassenden Behörde zu befinden hat, darüber entscheiden können, ob das Gesetz zu ändern ist oder Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen sind oder gar, ob die Möglichkeiten zu Verwaltungsvereinbarungen der Länder ausgeschöpft sind?

Es dürften deshalb nur die von der Bundesregierung geltend gemachten, nicht auf das Rechtssetzungsverfahren bezüglichen Voraussetzungen sachlicher Art zur Entscheidung der Kompetenzfrage brauchbar sein. Sie sind allerdings im strengen Sinne auszulegen und können evtl. noch durch ähnliche Gesichtspunkte ergänzt werden. Damit will nicht ausgeschlossen werden, daß beim Erlaß neuer gesetzlicher Vorschriften mit Bestimmungen über die zuständigen Verwaltungsbehörden der Gesetzgeber auch Erwägungen der vom Bundesrat geforderten Art — wenigstens soweit sie den Erlaß von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften betreffen — anstellt. Der Gesetzgeber würde auch in einem solchen Falle nicht ausschließen können, daß die Gerichte die Verfassungsmäßigkeit seiner gesetzlichen Vorschriften überprüfen würden, wobei sie wiederum nur von der *lex lata* ausgehen und daher nur die erwähnten sachlichen Gesichtspunkte heranziehen könnten. Bei der Entscheidung über die Zuständigkeitsfrage auf Grund früheren Rechts aber gilt diese Beschränkung schlechthin. Es mag dabei auch berücksichtigt werden, daß es ja der Bundesrat vermöge seines Initiativrechts in der Hand hat, auch seinerseits eine Änderung vorkonstitutioneller Gesetze, deren Bedeutung im Laufe der Zeit ohnehin mehr und mehr zurückgeht, herbeizuführen, von seinem Einfluß auf die gesamte künftige Gesetzgebung des Bundes ganz abgesehen.

Wendet man diese sachlichen Gesichtspunkte auf die hier zur Erörterung stehenden Ermächtigungen an — die nach Auffassung des BMdI noch

fortgelten und zwar als Bundesrecht — so muß man zu dem Ergebnis kommen, daß sie auf den BMdI übergegangen sind. Im einzelnen wird hierwegen auf die Begründung des Beschlusses der Bundesregierung Bezug genommen. In allen Fällen handelt es sich um Verwaltungsakte mit Wirkung für das ganze Bundesgebiet und für nicht unbedeutende Sektoren des allgemeinen Wirtschaftsverkehrs, zum Teil des Wirtschaftsverkehrs mit dem Ausland. Widersprechende Entscheidungen, wie sie jedenfalls *de lege lata* bei einer Zuständigkeit der Länderministerien unvermeidbar sind und die Gefahr, daß die Praxis der Verwaltung durch ein Ausspielen der einzelnen Länder untereinander in ungewollte Bahnen gelenkt würde, würden das Gesamtinteresse des einheitlichen deutschen Wirtschaftsraumes schwer schädigen und müssen unter allen Umständen vermieden werden.

Aber auch, wenn man der Meinung der Ausschüsse des Bundesrats beipflichten wollte, müßte man zu gleichem Ergebnis gelangen. Über die Möglichkeit zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften — von der noch schwierigeren Frage der Verwaltungsvereinbarungen der Länder zu schweigen — kann sehr verschieden geurteilt werden, je nach dem, ob man mehr vom Standpunkt der Theorie oder der Praxis ausgeht. Theoretisch mag es vielleicht möglich sein, jeden Verwaltungsakt in das System einer generellen Verwaltungsvorschrift einzubeziehen; die Möglichkeiten der Praxis aber sind wesentlich enger gespannt. Nur die Erfahrungen der Verwaltungspraxis könnten indes zur Beurteilung dieser Frage herangezogen werden. Von ihnen ausgehend muß sehr bezweifelt werden, ob in den vorliegenden Fällen der Vollzug über Verwaltungsvorschriften gesteuert werden könnte, von dem in der Öffentlichkeit immer wieder erhobenen Vorwurf der „Überreglementierung“ des deutschen öffentlichen Lebens ganz abgesehen. Keinesfalls wäre dieser Weg schon für die augenblicklichen akuten Verwaltungsbedürfnisse verfügbar.

Die vorstehend beschriebenen begrifflichen Grenzen für den überregionalen Verwaltungsakt und die verfahrensrechtlichen Sicherungen sollten etwaige Befürchtungen der Länder gegen eine unberechtigte Ausweitung der Verwaltungshoheit des Bundes zerstreuen können. Die Bedürfnisse der Verwaltungspraxis, denen letztlich vor allem zu dienen ist, aber dürften eindeutig zugunsten des Vorschlags der Bundesregierung sprechen.